



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 623

Bogotá, D. C., martes, 16 de julio de 2019

EDICIÓN DE 47 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2018 CÁMARA

por la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 62 de 2018 Cámara, por la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta se manifiesta la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia presentada para segundo debate de la iniciativa del asunto, solicitando, respetuosamente, su archivo, en atención a las siguientes consideraciones y comentarios:

1. Frente al manejo unificado de los recursos del sistema, relacionado en el artículo 9° de la iniciativa, que pretende adicionar funciones a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (en adelante ADRES), a juicio de esta Cartera,

va en contra de la esencia del aseguramiento en salud y contraría normas de superior jerarquía¹.

Establecer que corresponde a la ADRES administrar el riesgo financiero del sector salud es contrario a la esencia del aseguramiento en salud definida en el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007². La administración del riesgo financiero constituye una de las funciones esenciales del aseguramiento en salud, a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), que como lo indica la norma es indelegable.

Además, en la práctica, al poner a la ADRES como administrador del riesgo financiero se eliminaría la oportunidad que actualmente tienen las EPS de negociar tarifas favorables.

La asignación de administrar el riesgo financiero del sector salud en cabeza de la ADRES contradice de manera directa lo establecido en

¹ Sentencia C-238 de 2010. Corte Constitucional. “(...) acorde con la jurisprudencia constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad –sentido lato– los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Constitución, las leyes orgánicas y las leyes estatutarias en algunas ocasiones. Siendo así, los contenidos normativos referidos son parámetros de validez constitucional para confrontar normas de inferior jerarquía y ante contradicción evidente entre estas y aquellas, la Corte debe optar por retirarlas del ordenamiento jurídico. Sin embargo, su interpretación debe realizarse acorde y sistemáticamente con toda la Constitución con el propósito de que se realice una integración normativa constitucional que permita resguardar la integridad de la Carta” (negrilla fuera de texto).

² Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

su norma de creación³, sobre la prohibición de asumir funciones que corresponden a las EPS.

Incorporar funciones a la ADRES implica la modificación de la estructura orgánica y presupuestal de una entidad del orden nacional, asunto que es de iniciativa privativa del Gobierno nacional⁴, lo que implica que requiere aval de este en caso de que un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria trate estos temas⁵. En consecuencia, siendo la ADRES una entidad del orden nacional⁶, la propuesta de otorgar nuevas funciones a esa entidad no cuenta con el aval del Gobierno, representado en esta Cartera en materia fiscal, luego en caso de insistirse en el trámite legislativo de esa propuesta se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad⁷.

2. No es claro cómo se armonizan las funciones que se asignan a las Gestoras Integrales de Salud (GIS) sobre aseguramiento social establecidas en el artículo 15 de la iniciativa con las propuestas en el artículo 13 del mismo proyecto que establece que el Ministerio de Salud determinará los mecanismos de ajuste y redistribución de riesgo entre las GIS, tomando en cuenta criterios etarios, poblacionales, geográficos, epidemiológicos o de alto costo por frecuencia de eventos o patologías. Para este Ministerio resulta confuso en el proyecto cómo alinear la gestión del riesgo en salud con la gestión de riesgo financiero, pues no se establece una relación directa entre los riesgos cubiertos y la prima del aseguramiento.
3. La propuesta contenida en el literal s) del artículo 6° del proyecto de efectuarse un pago por evento para las Empresas Sociales del Estado pertenecientes a las entidades territoriales, cuyo riesgo financiero por los servicios de salud prestados sería todo para la nación, se traduce en mayores costos operativos y financieros debido a la ausencia de gestión de riesgo. Ese modelo resultaría más costoso en valor que el reglamentado en el actual modelo de la Ley 100 de 1993⁸, en el que existe una UPC o prima de aseguramiento que se reconoce

a las EPS y ARS por ofrecer el Plan de Beneficios en Salud a cada afiliado.

4. De acuerdo con el parágrafo del artículo 16 del Proyecto de ley, las GIS tendrían un cupo o capacidad de contratación con las IPS. No obstante, esta medida podría restringir el derecho constitucional a la libertad de empresa y la libre competencia económica y generaría interrogantes en torno a las consecuencias para las GIS y para los usuarios en caso de exceder estos cupos.
5. Si bien una de las funciones de las GIS sería la de auditar las facturas por servicios y tecnologías en salud (artículo 12), las entidades prestadoras tendrían la potestad de radicar estas facturas directamente en la ADRES quien deberá auditarlas en un plazo inferior a 5 días. En caso de que esto suceda, la ADRES no estaría en la capacidad operativa o financiera de realizar dicha labor. El costo fiscal de esta medida desfinanciaría al Sistema General de Seguridad Social en Salud en un valor que ascendería a \$3,4 billones, para las tecnologías en salud financiadas con cargo a la UPC.
6. El proyecto en el artículo 6° en el literal q) establece que “*el Sistema de Salud contará con un Régimen Único, que garantice la universalidad en su registro*” y en el cual se realizarán los reconocimientos económicos definidos en la ley exclusivamente para quienes coticen al mismo. En la práctica, esto generaría una unificación total de las primas de ambos regímenes (en la actualidad, el gasto en UPC del régimen subsidiado es \$20,3 billones) y generaría un sobrecosto para el SGSSS del orden de \$1 billón al año.
7. El literal w) del artículo 6° del proyecto de ley propone un piso tarifario que garantice precios diferenciados según la región, de aplicación universal, por debajo del cual no se podrá contratar, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección y actualizado anualmente según el Índice de Precios al Consumidor. Estos pisos son inconvenientes por 2 razones: en primer lugar, impedirían el establecimiento de formas de contratación diferentes al pago por evento entre las IPS y las GIS (por ejemplo, pagos prospectivos, por capitación, por resultados, globales prospectivos, entre otros) y, en segundo lugar, evitaría que la innovación tecnológica pueda

³ Artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”.

⁴ Artículos 154⁴ 150 (numeral 7) y 189 (numeral 16)⁴ de la Constitución Política.

⁵ Sentencia C-821 de 2011.

⁶ Artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”.

⁷ *Ibíd.*

⁸ *Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Inte-*

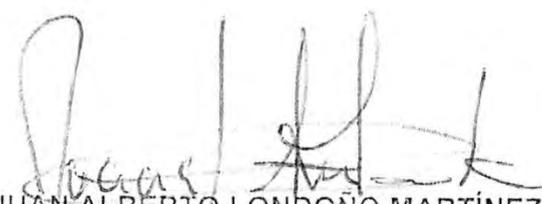
gral y se dictan otras disposiciones.

reducir los costos del Sistema de Salud. En particular, considérese el caso de innovaciones tecnológicas que permitiría obtener resultados en salud similares o mejores a un precio inferior. En un escenario de pisos tarifarios el cambio a tecnologías en salud más eficientes no podría por definición traducirse en ahorros para el SGSSS, sino, más bien, en una transferencia poco justificable de recursos del sistema a los prestadores, pues obligaría a pagar precios superiores a los del mercado. Por lo anterior, resulta inconveniente el establecimiento de pisos tarifarios.

8. En conclusión, la propuesta de ley representaría una carga financiera excesivamente alta con repercusiones directas sobre el Presupuesto General de la Nación de manera recurrente y para el SGSSS, vulnerando flagrantemente lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁹, que consagra que toda iniciativa que contemple gastos o una reducción de ingresos, deberá prever la fuente adicional o sustituta de financiación para su implementación acorde con las proyecciones de mediano plazo del sector y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esto en consonancia con lo dispuesto por la Ley Estatutaria de Salud¹⁰ que establece que el goce efectivo del derecho fundamental a la salud deberá atenderse con los recursos necesarios y suficientes y las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal. Por las mismas razones, esta Cartera se adhiere y acompaña cada una de las razones dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en su concepto radicado frente a esta iniciativa.

En los anteriores términos se solicita el archivo del proyecto de ley del asunto.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

Honorable Representante José Luis Correa López - Coordinador Ponente/autor

Honorable Representante Juan Carlos Reinales Agudelo - Ponente

Honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Lozano - Ponente

Honorable Representante Jhon Arley Murillo Benítez - Ponente

Honorable Representante Alexánder Harley Bermúdez Lasso - Autor

Honorable Representante Andrés David Calle Aguas - Autor

Honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto - Autor

Honorable Representante Rodrigo Arturo Rojas Lara - Autor

Honorable Representante Hernán Gustavo Estupiñán Calvache - Autor

Honorable Representante Flora Perdomo Andrade - Autora

Honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas - Autor

Honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño - Autor

Honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut - Autora

Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya - Autor

Honorable Representante Harry Giovanni González García - Autor

Honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri - Autor

Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte - Autora

Honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez - Autor

Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres - Autor

Honorable Representante Juan Diego Echavarría Sánchez - Autor

Honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa - Autor

Honorable Representante Adriana Gómez Millán - Autor

Honorable Representante Henry Fernando Correal Herrera - Autor

Honorable Representante Julián Peinado Ramírez - Autor

Con copia al:

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2018 CÁMARA

por el cual se regulan las condiciones de Bienestar Animal en la Reproducción, Cría y Comercialización de Animales de compañía en el territorio colombiano.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68- Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Asunto: Comentarios a la Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 002 de 2018 Cámara, por el cual se regulan las condiciones de Bienestar Animal en la Reproducción, Cría y Comercialización de Animales de compañía en el territorio colombiano.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, busca reglamentar las actividades relacionadas con la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía por parte de todo tipo de criadero, tiendas de animales y veterinarias, buscando cumplir con los principios contenidos en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.

El artículo 7° del Proyecto de ley pretende crear el Registro Único Nacional de Criaderos y Comercializadores de Animales de Compañía bajo la responsabilidad del Ministerio que se delegue, el cual por tratarse de un asunto de salud pública podría estar en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social. El artículo al literal establece:

“Artículo 7°. Créase el Registro Único Nacional de Criaderos y Comercializadores de Animales de Compañía del país, bajo la coordinación del Ministerio delegado.

Parágrafo 1°. En el Registro Único Nacional de Criaderos y Comercializadores de Animales de Compañía del país, deberán registrarse todos los criaderos y establecimientos que comercialicen animales de compañía con cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en esta ley”.

Con el fin de estimar los costos que puede generar la implementación del Registro Único Nacional de Criaderos y Comercializadores de

Animales de Compañía, a modo de ejemplo, es posible considerar los gastos que demandó la puesta en marcha del “Observatorio Laboral para la Educación”¹ a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), esto es alrededor de \$3.148 millones, sin contar con las erogaciones que se requerirían para el mantenimiento del mismo. De igual manera, en lo que respecta a los gastos de funcionamiento, a manera de ejemplo, se toman en cuenta los recursos que se han destinado para la vigencia 2019, por dicho concepto, para el sistema de información del Instituto Nacional de Salud (INS), los cuales ascienden a \$1.960 millones.

Si bien los costos pueden variar dependiendo del alcance del registro a crear (condiciones que no están detalladas en la iniciativa), se toman estos ejemplos como un referente aproximado de las erogaciones que tendría que asumir el Ministerio correspondiente en el evento en que esta iniciativa sea Ley de la República.

Por otra parte, el artículo 18 del Proyecto de ley busca que el Ministerio de Salud y Protección Social, de manera directa o a través de los entes territoriales de salud, realice campañas de castración gratuitas cada dos meses, con el fin de esterilizar corno mínimo al 10%, de la población total de animales con y sin hogar, así:

“Artículo 18. El Ministerio de Salud directamente o a través de los entes territoriales de salud o de los que asuman las funciones de protección animal en cada municipio, deberá realizar campañas de esterilización y castración gratuitas de perros y gatos, mínimo una vez cada dos (2) meses, con el fin de esterilizar y castrar; mínimo al 10 por ciento de la población total de animales con y sin hogar. Los resultados de estas jornadas deberán ser repodados al Ministerio de Salud. Estas brigadas deberán incluir a los gatos y perros ferales, mediante acciones de captura a electos de realizar un control humanitario de sus poblaciones”.

En relación con lo anterior, el artículo 20 de la iniciativa en estudio establece que el Ministerio de Salud y Protección Social será la autoridad competente para reglamentar todos los aspectos establecidos en la iniciativa, y deberá *“(…) destinar recursos de su presupuesto para la implementación y mantenimiento de la presente ley y podrá ejecutar las acciones requeridas a través de sus entidades adscritas (...)”.* Al respecto, (i) el Ministerio de Salud y Protección Social no cuenta con la infraestructura ni los recursos suficientes para garantizar este tipo de campañas de salud animal a nivel nacional; y (ii) según las recomendaciones contenidas en los lineamientos para la Política de Tenencia Responsable de Animales de Compañía y de Producción², el

¹ Actualizado por IPC a precios de 2018.

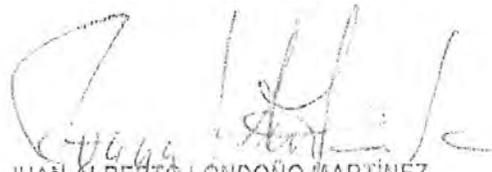
² Ministerio de Salud y Protección Social, pág. 28 <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lista/BibliotecaDIGITAL/ride/VS/PP/SA/lineamientos-tenencia-responsables-acy.pdf>

control de la población de perros y gatos mediante la esterilización es una responsabilidad directa de sus propietarios, que puede ser asumida por los alcaldes cuando se tenga identificada la superpoblación en espacios públicos y se cuente con los recursos necesarios.

En consecuencia, en aras de evitar costos adicionales a cargo del Presupuesto General de la Nación, la responsabilidad de financiación y realización de las campañas periódicas de esterilización pretendidas, debe continuar siendo de las entidades del orden territorial.

Por las razones expuestas, este Ministerio solicita estudiar la posibilidad de archivar de esta iniciativa, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de la disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

UJ-1189/19

Con copia:

Honorable Senador Juan Diego Gómez Jiménez - Autor

Honorable representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán Autor/Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA

por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68- Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

Asunto: Comentarios frente a la Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, “por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para

emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos de departamento de Antioquia.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, busca modificar la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia. Al respecto, el artículo 1° del Proyecto de ley señala:

“Artículo 1°. Objeto y valor de la emisión. Autorízase a la Asamblea del departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro-Hospitales” Públicos del departamento de Antioquia, hasta por la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000) a precios constantes de 1999.

La suma recaudada se asignará así: el veinte por ciento (20%) para los hospitales públicos clasificados como tercer nivel, el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales clasificados como segundo nivel y el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales de primer nivel de atención”.

Frente al objeto del proyecto, es preciso tener en cuenta que la Ley 655 de 2001¹ autorizó a la Asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia. En ese orden, una vez revisado el articulado propuesto, se constató que en ningún aparte se refiere a la mencionada Ley 655 de 2001, por lo que se sugiere señalar expresamente dicha ley en la propuesta legislativa, pues de hacerlo tácitamente se corre el riesgo de dejar vigentes apartes de esa ley incompatibles con la iniciativa legislativa.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el inciso segundo del artículo 1° modifica los porcentajes de destinación y el monto del recaudo de la actual estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia, así:

Ley 655 de 2001	Proyecto de ley
50% Hospitales de tercer nivel	20% Hospitales de tercer nivel
30% Hospitales de segundo nivel	40% Hospitales de segundo nivel
20% Hospitales de primer nivel	40% Hospitales de primer nivel

Elaboración: Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Conforme con la anterior tabla, se considera que las modificaciones propuestas frente a la destinación de los recursos de la estampilla, podría afectar el presupuesto de las instituciones de salud en el evento en que hayan asumido compromisos o fijado destinaciones específicas

¹ Por medio de la cual se autoriza a lo Asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia.

con recursos que serían objeto de reducción con la nueva distribución, aspecto que debe ser objeto de verificación con el fin de evitar posibles dificultades financieras a estas entidades.

De cualquier forma, se considera necesario reiterar la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la proliferación de estampillas territoriales y su efecto negativo dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Frente a este tema, actualmente en nuestro ordenamiento jurídico existen más de 70 leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades, tal multiplicidad ha generado altas cargas impositivas. Por citar un ejemplo, se ha presentado un incremento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que este acto es el hecho que más se utiliza para gravar con las estampillas y ante la multiplicidad de estas, un solo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas y en un departamento con seis o más, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza del contratante, es decir, el ente territorial.

igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia, hasta el punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros), contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado².

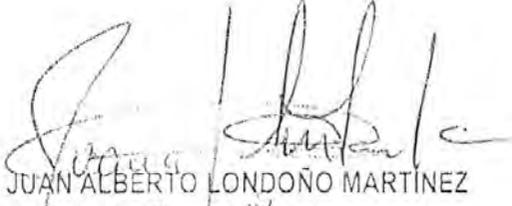
A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual conlleva a un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

En este marco, se sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas para evitar la multiplicidad de las estampillas.

En este orden, los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deberían dirigirse al legislador para asegurar: (i) la estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de los elementos del tributo de una manera inequívoca y, (ii) procurar la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una sola estampilla.

Por las razones expuestas, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con copia: Honorable Senador Nicolás Pérez Vásquez - Autor

Honorable Representante Esteban Quintero Cardona - Autor

Honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera - Autor

Honorable Representante Julián Peinado Ramírez - Autor

Honorable Representante César Eugenio Martínez Restrepo - Autor

Honorable Representante Margarita María Restrepo Arango - Autora

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez - Autor

Honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez - Autor

Honorable Representante Juan Diego Echavarría Sánchez - Autor

Honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán - Autor

Honorable Representante John Jaira Roldan Avendaño - Autor

Honorable Representante Mónica María Raigoza Morales - Autora

Honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur - Autor

Honorable Representante Jhon Jairo Berrío López - Autor/Ponente

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta: Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 16086.

Honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado - Autora/Ponente

Honorable Representante John Jairo Bermúdez Garcés - Autor

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ 1349-19

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños y niñas del territorio nacional mediante la reglamentación y regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 154 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2018 Cámara, por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños y niñas del territorio nacional mediante la reglamentación y regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

El proyecto de ley referenciado en el asunto tiene por objeto la restricción de compra y venta, uso, manipulación, comercialización, fabricación y almacenamiento de productos pirotécnicos en todo el territorio nacional, salvo las excepciones concernientes al permiso para el desarrollo de

espectáculos lumínicos con pólvora o el uso de explosivos para fines militares.

El proyecto ordena en su artículo 4° crea una cuenta especial denominada Fondo “Ni Una Víctima Más” adscrito y a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual contendrá recursos destinados a la atención en salud a las víctimas quemadas por pólvora, programas de orientación y rehabilitación, y campañas educativas, entre otros, sin que se especifique la fuente de financiación de dicho Fondo¹.

Sobre el particular, el Decreto número 111 de 1996² dispone:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

- a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (...) (Negrilla fuera del original).

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, **así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador** (Negrilla fuera del original).

De acuerdo con lo citado, los fondos especiales se constituyen por los ingresos que en cada caso defina el Legislador, cuestión que la iniciativa legislativa omite, de manera que si lo pretendido es que, por ejemplo, el recaudo de las multas que se propone imponer a quienes incumplan la ley se constituya en la fuente de financiación, ello debe quedar claramente estipulado en el articulado y, en igual sentido, en aras de evitar costos adicionales para la nación, el gasto asociado debería estar sujeto exclusivamente a esos ingresos, pues en caso contrario, se trataría de gastos que no están contemplados en las proyecciones de mediano plazo del Sector Salud, incumpliendo el mandato

¹ **Artículo 4°.** *Del fondo cuenta para la prevención de las lesiones.* Créase la cuenta especial denominada Fondo “Ni una Víctima Más”, adscrito a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social. El objetivo del fondo es proveer recursos destinados a inversión social con el fin de garantizar la financiación de planes y programas de prevención que busquen sensibilizar a toda la población sobre el peligro del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora, además brindar atención especializada a víctimas quemadas por pólvora, en cualquier circunstancia, priorizando niños, niñas y adolescentes.

² Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

del artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, que establece que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o genere beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Por otro lado, es importante considerar que muchos de los aspectos que este proyecto de ley propone actualmente se encuentran regulados. En el caso de una prohibición general frente a la manipulación, fabricación, porte o comercialización de artículos pirotécnicos, así como la medida correctiva a aplicar en caso de incumplimiento, el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016⁴ dispone que la fabricación, tenencia, transporte, comercialización y manipulación de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales constituye una actividad de riesgo que tiene una alta potencialidad de afectar a las personas y los bienes y, por lo tanto, no deben realizarse. Esta misma norma dispone de una serie de medidas correctivas y/o contravenciones con fines de prevención y de sanción.

En cuanto a la protección de niños, niñas y adolescentes y las consecuencias de la manipulación de pólvora, también existe normativa al respecto. En ese sentido, el artículo 3° de la Ley 670 de 2001⁵ dispone que los padres, como acudientes de los menores de edad, deben orientar a sus hijos sobre los peligros de la manipulación de la pólvora. Asimismo, el artículo 38 de la Ley 1801 de 2016 restringe el suministro y venta de pólvora a menores de edad.

Por todo lo expuesto, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con Copia a:

Honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre – Autor

Honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo - Autor

Honorable Senador Antonio Esremid Sanguino Páez - Autor

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

⁵ Por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos.

Honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo - Autor

Honorable Senador Horacio José Serpa Moncada - Autor

Honorable Representante Katherine Miranda Peña – Autora

Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes - Autor

Honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán - Autor

Honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro - Autor

Honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela - Autor

Honorable Representante Norma Hurtado Sánchez - Autora

Honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada - Ponente

Honorable Representante Julián Peinado Ramírez - Ponente

Honorable Representante Élburt Díaz Lozano - Ponente

Honorable Representante José Daniel López Jiménez - Ponente

Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina - Ponente

Honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez - Ponente

Honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General Plenaria de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 378 DE 2019 CÁMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley Orgánica

número 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

El proyecto de ley del asunto tiene por objeto crear la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República y definir sus funciones, competencias, atribuciones y funcionamiento.

Los artículos 9º y 10 del proyecto de ley establecen lo siguiente:

Artículo 9º. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15 así:

2.6.15 Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia

Nº Cargos	Nombre del cargo	Grado
1	Coordinador(a) de la Comisión	12
1	Secretario(a) Ejecutivo(a)	05

Artículo 10. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, del siguiente tenor: 3.15. Comisión Legal para la protección integral de la niñez y adolescencia”.

Nº Cargos	Nombre del cargo	Grado
2	Profesional Universitario	06

Como se observa, estos artículos añaden a la planta del Congreso de la República: un coordinador(a) de la comisión grado 12, un secretario(a) ejecutivo(a) y dos profesionales universitarios grado 6. Sobre este particular, se debe manifestar que el costo anual de una planta de personal de dichas características es de \$551 millones¹, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Costo total de la planta adicional de la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia

Cargo	Grado	Cantidad	Costo total anual (\$)
Coordinador(a) de la Comisión	12	1	238.303.409
Secretario(a) Ejecutivo(a)	5	1	93.162.747
Profesional Universitario	6	2	219.755.548
Total		4	551.221.704

Valores de 2018. Fuente Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Además de los gastos de personal, con la puesta en marcha de la Comisión descrita por el Proyecto de ley se incurrirían en gastos operativos y administrativos estimados en \$25 millones en el primer año y en \$5 millones los años siguientes. Esto significa que las disposiciones contenidas en este proyecto de ley generarían erogaciones

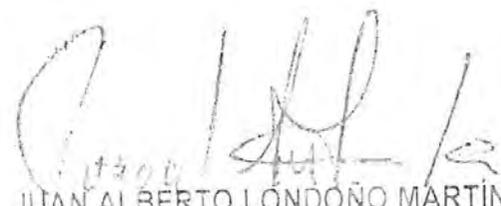
¹ Sin incluir gastos operativos y administrativos.

adicionales totales para la nación del orden de \$576 millones en el primer año y de \$556 millones anuales los siguientes años.

De esta forma, la iniciativa generaría costos fiscales que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el presupuesto aprobado para dicha Corporación. A este respecto, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003² - establece por mandato que todo proyecto de ley que ordene gasto o genere beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), lo cual no se da cumplimiento en el proyecto bajo estudio.

Por todo lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

UJ-383/19

Con copia a:

Honorable Senadora Emma Claudia Castellanos - Autora

Honorable Representante José Daniel López Jiménez - Autor

Honorable Representante Carlos Eduardo Acosta Lozano - Autor

Honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal - Autora

Honorable Representante Eloy Chichi Quintero Romero - Autor

Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa - Autor

Honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana - Autor

Honorable Representante Jennifer Kristin Arias Falla - Autora

Honorable Representante Julián Peinado Ramírez - Autor

Honorable Representante Rodrigo Arturo Rojas Lara - Autor

Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado - Autor

Honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut - Autora

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante Irma Luz Herrera Rodríguez - Autora

Honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano - Autora

Honorable Representante Julio César Triana Quintero - Ponente

Doctora Amparo Yaneth Calderón - Secretaria Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para certificar el interés bancario corriente para cada una de las líneas y/o modalidades de crédito existentes.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68- Edificio Nuevo del Congreso Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 47 de 2018 Cámara, por medio de la cual se faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para certificar el interés bancario corriente para cada una de las líneas y/o modalidades de crédito existentes.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el Informe de Ponencia para Segundo Debate, el Proyecto de ley tiene por objeto “(...) facultar a la Superintendencia Financiera para certificar el interés bancario corriente para cada una de las líneas y/o modalidades de crédito existentes, esto con el fin de lograr principalmente la flexibilización del límite remuneratorio máximo para las operaciones activas de créditos”¹.

Al respecto, es importante recordar que la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) cumple con la función de certificar el interés

bancario corriente de las modalidades de crédito, con ocasión de lo dispuesto por el artículo 11.2.5.1.1 del Decreto 2555 de 2010², así:

“Artículo 11.2.5.1.1. Certificación del interés bancario corriente.

La Superintendencia Financiera de Colombia certificará el interés bancario corriente correspondiente a las modalidades de crédito señaladas en el artículo 11.2.5.1.2 del presente decreto. Para el desarrollo de dicha función, la Superintendencia Financiera de Colombia contará con la información financiera y contable que le sea suministrada por los establecimientos de crédito. La tasa de las operaciones activas se analizará mediante técnicas adecuadas de ponderación, pudiendo ser exceptuadas aquellas operaciones que por sus condiciones particulares no resulten representativas del conjunto de créditos correspondientes a cada modalidad.

La metodología para el cálculo del interés bancario corriente, así como cualquier modificación que se haga a la misma, deberá ser publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia, de manera previa a su aplicación.

Las tasas certificadas se expresarán en términos efectivos anuales y regirán por el período que determine la Superintendencia Financiera de Colombia, previa publicación del acto administrativo”.

Además, la disposición en cita remite al artículo 11.2.5.1.2 del mencionado Decreto para referirse a las modalidades de crédito cuyas tasas deben ser certificadas por la SFC, tales como la del microcrédito, crédito de consumo y ordinario, y crédito de consumo de bajo monto. Lo anterior significa que, el Gobierno nacional tiene la competencia para reglamentar y fijar las tasas certificadas por la referida Superintendencia.

Ahora bien, en lo que respecta a la Tasa de Interés Bancario Corriente (TIBC), es preciso indicar que la misma es certificada por la SFC con base en la información reportada por las entidades sujetas a su vigilancia, en particular, lo relacionado con las tasas de interés y desembolsos de crédito, y que a la vez es publicada en la página web institucional de la SFC desde el 2007³. Cabe señalar que, la TIBC corresponde a la tasa de interés promedio ponderada pactada en los créditos de todos los plazos, para los créditos de consumo, comerciales, tarjetas de crédito, microcrédito y la modalidad de consumo de bajo monto creada a partir del Decreto número 2654 de 2014⁴.

² Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

³ https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/tasa_de_interes_y_desembolsos_por_modalidad_de_credito

⁴ Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con el crédito de consumo de bajo monto.

¹ *Gaceta del Congreso* número 305 de 2019.

De la misma manera, es relevante resaltar que el cálculo de la TIBC se realiza con la información remitida por los bancos, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento, los organismos cooperativos de grado superior, las instituciones oficiales especiales y las cooperativas financieras, para las doce (12) semanas anteriores a la semana previa a la certificación.

Por otro lado, la estimación de la TIBC para microcrédito incluye, únicamente, la información sobre microcréditos de todos los plazos remitida por los bancos, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento, los organismos cooperativos de grado superior y las cooperativas financieras para las cincuenta y dos (52) semanas anteriores a la semana previa a la certificación.

De otra parte, la TIBC para la modalidad de consumo de bajo monto incluye aquellas operaciones cuyo monto desembolsado sea hasta de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) y diferido hasta por treinta y seis (36) meses, que se hayan realizado durante los últimos doce (12) meses.

De acuerdo con lo descrito, se puede concluir que el cálculo de la TIBC incorpora la información de las 3 principales modalidades de crédito que actualmente ofrecen los establecimientos de crédito en el país, como la modalidad de consumo, comercial y microcrédito, las cuales representan aproximadamente el 60% de los desembolsos que se realizan a la economía. En este sentido, la normativa actual contempla la certificación de tasas para la mayor parte de modalidades que existen o son ofrecidas por parte de los establecimientos de crédito.

Como consecuencia de lo anterior, establecer múltiples certificaciones a un nivel más desagregado puede resultar en un esquema rígido que no permita que los establecimientos de crédito incorporen en la tasa de interés información relevante que están capturando directamente de su operatividad diaria en cada segmento, por ejemplo, el deterioro o mejora en la capacidad de pago de los deudores, menor o mayor demanda en sectores de la economía y preferencia de los clientes.

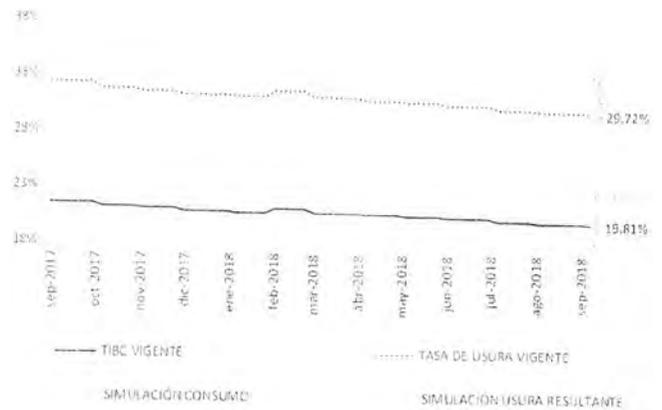
En la actualidad el interés promedio de las tarjetas de crédito está cerca de la tasa de usura aplicable a los créditos de consumo y ordinario, mientras que las tasas de interés de los créditos de consumo y comercial se encuentran por debajo. Esta situación les da a los establecimientos de crédito un margen de maniobra para que puedan fijar sus tasas de interés y competir en los segmentos en donde resultan ser más eficientes.

A continuación, se muestra una simulación realizada por la Superintendencia Financiera de Colombia para la modalidad de consumo, que incluyó las modalidades de créditos de libranza, tarjeta de crédito persona natural, libre inversión, vehículos y demás productos asociados a esa

modalidad. En este ejercicio se puede observar cómo se incrementa la tasa de usura, así:

Consumo (incluyendo tarjeta de crédito)

Simulación IBC y usura



Fuente: Superintendencia financiera de Colombia.

En virtud de lo expuesto, este Ministerio considera que la iniciativa puede afectar los niveles de las tasas de interés de referencia y, en consecuencia, la tasa de usura en particular aquellos que van dirigidos a las personas naturales. Además, resulta contraproducente para el sistema financiero colombiano establecer múltiples certificaciones de la tasa de interés que en últimas afectarían directamente los establecimientos de crédito.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

[Firma manuscrita]
 LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO
 Viceministro Técnico

Con copia

Honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia - Autor

Honorable Senador Juan Diego Gómez Jiménez - Autor

Honorable Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya - Autor

Honorable Senador Nora María García Burgos - Autora

Honorable Representante María Cristina Soto de Gómez - Autora

Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas - Autora

Honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí - Autor

Honorable Senador Juan Carlos García Gómez
- Autor

Honorable Senador David Alejandro Barguil
Assís - Autor

Honorable Senador Miguel Ángel Bárrelo
Castillo - Autor

Honorable Senador Carlos Andrés Trujillo
González - Autor

Honorable Senador Bayardo Gilberto
Betancourt Pérez - Ponente

Honorable Representante Wílmer Ramiro
Camilo Mendoza - Ponente

Honorable Representante Nidia Marcela
Osario Salgado - Ponente

Honorable Representante Enrique Cabrales
Baquero - Ponente

Honorable Representante Wadith Alberto
Manzur Imbett - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano,
Secretario General de la Cámara de Representantes,
para que obre en el expediente.

UJ-1439-19

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 145 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 del 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-62

Bogotá D. C.

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 145 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 del 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como objeto modificar la Ley 743 de 2002¹ con el fin de establecer nuevos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal.

El artículo 2 de la iniciativa señala:

“Artículo 2°. Adiciónense dos (2) literales al artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 35. Derechos de los dignatarios. A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos (...).

- c) Los distritos y municipios deberán garantizar el acceso a la seguridad social en salud de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal.*
- d) Los distritos y municipios otorgarán a los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal una tarifa especial sobre la base gravable del impuesto predial, la cual podrá ser hasta el quince por ciento (15%) de la respectiva vigencia. El dignatario de la Junta de Acción Comunal deberá estar al día con su pago del impuesto predial y complementarios por todo concepto.*

Esta tarifa será aplicable exclusivamente al inmueble de propiedad del dignatario en el que resida y se encuentre ubicado en el lugar del ejercicio propio de sus funciones y pertenezca a los estratos 1, 2 y 3. Se otorgará solo por dos (2) períodos en el que debe estar en el ejercicio de sus funciones como dignatario de la Junta de acción comunal. Los organismos de control y vigilancia remitirán anualmente a las Secretarías de Hacienda la relación de dignatarios beneficiarios con la presente tarifa”.

Frente a la tarifa especial sobre el impuesto predial para los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, se considera que establecer una tarifa diferencial constituye una clara vulneración a la autonomía territorial de las entidades territoriales, consagrada en el artículo 287 de la Constitución Política, así como un desconocimiento de la facultad impositiva que a las mismas entidades les otorgan los artículos 300, 313 y 338 de la Carta Política. Al respecto, es importante recordar que el artículo 287 de la Constitución Política consagra que los entes territoriales cuentan con autonomía para administrar sus recursos y para establecer los tributos necesarios para ejercer sus funciones, por lo que, al establecer una tarifa reducida, se estaría fijando un beneficio tributario, en tanto habría un porcentaje del impuesto que no podría ser recaudado, afectando abiertamente la autonomía de las entidades territoriales.

Adicionalmente, el citado artículo contraría los artículos 317 y 362 de la misma Carta, los cuales

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

establecen que las rentas de naturaleza tributaria de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, por lo tanto, son ellas quienes pueden disponer de las mismas. Respecto de este asunto, la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones² que la injerencia del legislativo en las rentas endógenas (rentas propias de la entidad territorial) como resulta serlo el impuesto predial³, no puede ser absoluta y para su procedencia no solo debe observar requisitos constitucionales y jurisprudenciales, sino que además debe satisfacer un juicio de proporcionalidad que demuestre que la eventual interferencia es idónea, necesaria y proporcional para perseguir los fines constitucionalmente válidos que ha establecido la misma Corte.

En ese orden de ideas, se sugiere que la norma se establezca con un carácter potestativo, de manera que la decisión de consagrar tratamientos preferenciales en el impuesto predial sea tomada de manera discrecional por las entidades territoriales en el marco de las precitadas normas superiores.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con copia: Honorable Representante Carlos Eduardo Acosta - Ponente

Honorable Representante Faber Alberto Muñoz - Ponente

Honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda - Autor

Honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán - Autor

Honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez – Autor

Honorable Representante José Jaime Uscátegui - Autor

² Ver. Corte Constitucional. Sentencias C-262 de 2015, C-925 de 2006 y C-089 de 2001.

³ En Sentencia C-304 de 2017, la Corte Constitucional señaló “(...) El impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus Concejos municipales o distritales (...).”

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 275 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración del Bicentenario de Riosucio, Caldas, el municipio que nació al mismo tiempo que la República, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 275 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración del Bicentenario de Riosucio, Caldas, el municipio que nació al mismo tiempo que la República, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario:

En atención a la solicitud de estudio de impacto fiscal, de manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar al municipio de Riosucio, ubicado en el departamento de Caldas, como patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y vincular a la Nación en la celebración del bicentenario de su fundación. Para el efecto, los artículos 5° y 6° de la Iniciativa autorizan al Gobierno nacional para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de los siguientes planes y programas:

1. Montaje de una exposición temática en el Museo Nacional de Colombia.
2. Construir un conjunto escultórico que destaque el surgimiento del municipio de Riosucio.
3. Plan para la recuperación y protección del área de reserva forestal y del recurso hídrico del Resguardo indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña.

4. Plan para la descontaminación y recuperación paisajista y ambiental del río Riosucio y quebrada Sipirra.
5. Plan para la conservación, intervención y rehabilitación del Centro Histórico del municipio de Riosucio.
6. Plan de movilidad en el casco urbano y centros poblados San Lorenzo y Bonafont.
7. Plan para la construcción del Archivo Histórico Regional.
8. Plan para saneamiento territorial de los resguardos indígenas de Riosucio.
9. Construcción de una plazoleta de eventos en la sede tradicional del resguardo indígena Nuestra Señora Candelaria de la Montaña, en la comunidad del Salado.
10. Construcción y dotación de casas para el adulto mayor indígena en los cuatro resguardos del municipio.
11. Construcción de la sede del Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) en el área urbana del municipio de Riosucio, Caldas.
12. Construcción de plazas de mercado en el Centro Poblado del resguardo indígena San Lorenzo y en resguardo de Escopetara y Pirza.
13. Construcción de la casa comunitaria del resguardo indígena Cañamomo Lomapieta-sede del cabildo en Riosucio.
14. Construcción de la planta de potabilización de agua para el centro poblado de Bonafont Resguardo Indígena Escopetara y Pirza.
15. Creación y construcción en Riosucio de una Universidad Intercultural.
16. Programas de infraestructura vial, deportiva, cultural, social para la mujer.
17. Pavimentación de las carreteras departamentales Bonafont-Irra y Riosucio-Jardín, necesarias para el enlace del suroeste antioqueño y el occidente de Caldas con la Concesión Pacífico 3.
18. Integración vial entre los resguardos indígenas de Riosucio, mediante la adecuación y mejoramiento de la superficie de rodamiento de las siguientes vías rurales secundarias y terciarias.
 - Carretera Riosucio-Las Estancias-Lomitas-San Jerónimo-San Lorenzo
 - Carretera Sipirra-La Iberia-Portachuelo-Piononos.
 - Carretera Bonafont-Pirza-Paneso.
19. Pavimentación de calles en el casco urbano y centros poblados de San Lorenzo y Bonafont.
20. Construcción y ampliación de andenes que garanticen la seguridad a los peatones y accesibilidad universal.
21. Reforzamiento estructural de la plaza de mercado y remodelación de la misma que destaque el valor de la gastronomía local.
22. Reconstrucción de los canales de conducción de los cinco afluentes que hacen su tránsito bajo el casco urbano de Riosucio.
23. Mantenimiento del parque La Candelaria y remodelación del parque del centro poblado de San Lorenzo y del parque San Sebastián.
24. Construcción de un parque en conmemoración a los fundadores del municipio de Riosucio, Caldas.
25. Construcción de una pista de patinaje en los alrededores del coliseo municipal.
26. Modernización y ampliación del alumbrado público.
27. Construcción y dotación de una escuela de música.
28. Construcción de la casa de la mujer en el marco de política pública de equidad de género.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de la Nación frente a las propuestas del proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”*.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto número 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...).” (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que *“respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la declaración del municipio de Riosucio, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación y de la celebración de su bicentenario de fundación, podrán ser atendidos con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación que solamente serán incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto número 111 de 1996⁶.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la Ley de Presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 287 superior, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal virtud se gobiernan por autoridades propias. En concordancia, los artículos 298 y 211 de la Carta Política establecen que tanto los departamentos y municipios tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y locales, respectivamente.

En armonía con la autonomía mencionada, bien es cierta la existencia de una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, según reza el artículo 288 superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(...) Finalmente, debe recordarse que el artículo 288 de la Constitución prevé que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, esto es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad,

de manera que la regulación y ejecución de las mismas sean llevadas a cabo de manera armónica. Al respecto la jurisprudencia ha reiterado que “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo señalado la Corte⁸ el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) “[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. // Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización solo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”⁹ (...)”¹⁰.

De acuerdo con la jurisprudencia expuesta, la administración de los asuntos seccionales y locales debe tener presente los criterios que cimientan los principios de distribución de las competencias, de manera que el nivel de administración más próximo al ciudadano sea quien, en principio, atienda y ejecute con cargo a sus recursos públicos las necesidades del orden territorial.

⁶ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ La clasificación es tomada de la Sentencia C-149/10.

⁹ Sentencia C-889 de 2012.

¹⁰ Sentencia C-123 de 2014.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

Con copia:

Honorable Representante Abel David Jaramillo Largo - Autor

Honorable Representante Óscar Tulio Lizcano González - Autor

Honorable Representante Erwin Arias Betancur - Autor

Honorable Representante José Luis Correa López - Autor

Honorable Representante Jhon Arley Murillo Benítez - Autor

Honorable Representante Juanita Goebertus Estrada

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes

Doctor Diego Alejandro González González - Secretario de la Comisión Segunda del Senado.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2019 SENADO, 236 DE 2018 CÁMARA

por la cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín, Antioquia.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 273 de 2019 Senado, 236 de 2018 Cámara, por la cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del

pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el Municipio de Medellín, Antioquia.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de estudio de impacto fiscal, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

De acuerdo con lo establecido en los artículos 1° y 2°, el proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto exaltar la memoria del pintor, muralista y escultor antioqueño Pedro Nel Gómez y declarar la Casa Museo que lleva su nombre como bien de interés cultural de la Nación.

Para el efecto, el artículo 3° del proyecto autoriza al Gobierno nacional para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de las siguientes obras:

- Diseño, adquisición de terrenos, construcción y dotación del parque cultural maestro Pedro Nel Gómez.
- Conservación de la Casa Museo Pedro Nel Gómez.

Frente a la iniciativa, es pertinente señalar que la financiación de la Nación frente a las propuestas del proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto número 111 (15 enero, 1996), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“...El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, *en el marco de su autonomía*, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes

que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto número 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que *“respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con el

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150: las que ordenen parti-

cipaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas: las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, “mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

homenaje al pintor, muralista y escultor antioqueño Pedro Nel Gómez podrán ser atendidos con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación que solamente serán incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto número 111 de 1996⁶.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

Finalmente, frente al artículo 6° relacionado con la autorización dada a las asambleas y concejos para trasladar los montos presupuestales del recaudo que se obtengan por la Estampilla Pro Cultura creada por la Ley 397 de 1997, es necesario precisar que la iniciativa al buscar una modificación de la destinación de la estampilla pro cultura, no consulta los compromisos que se estuvieren financiando actualmente con ese tributo. Así mismo, la medida impone una obligación de gasto de funcionamiento que podría implicar un desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales en la administración de sus recursos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política, lo cual se maximiza con la obligación de suscribir los convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de la ley.

⁶ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

UJ 1278/19

Con Copia a:

Honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur- Autor

Honorable Senador José Luis Pérez Orjuela - Ponente

Honorable Representante Juanita Goebertus Estrada

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes

Doctor Diego Alejandro González - Secretario de la Comisión Segunda del Senado.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de la Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado para segundo debate al Proyecto de ley número 257 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de la Estrella, departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de estudio de impacto fiscal, de manera atenta se presentan los

comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto de rendir público homenaje al municipio de La Estrella, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de los 333 años de su fundación.

Para el efecto, el artículo 2° del proyecto autoriza al Gobierno nacional para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de los estudios, diseños y restauración de la Casa Consistorial.

Al respecto, es pertinente señalar que la cofinanciación de la Nación frente a la propuesta del proyecto de ley dependerá de la priorización que de la misma realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“...El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se

decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).”

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, **si así lo propone luego el Gobierno.**

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-1250 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

¹ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto número 111 (15, enero, 1996), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto número 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno**, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...)*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que *“respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”*. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la conmemoración de los 333 años de fundación del municipio de La Estrella podrán ser atendidos con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación que solamente serán incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto número 111 de 1996⁶.

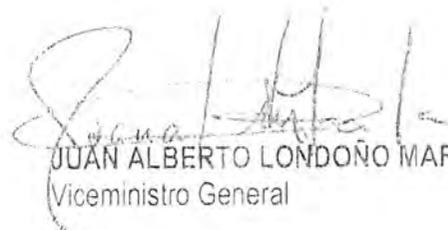
De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en

un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público”. (Subrayas fuera do texto).

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente,

Cordialmente,


JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General

UJ-1275/19

Con Copia a:

Honorable Representante Juan Diego Echavarría - Autor

Honorable Representante César Eugenio Martínez - Coordinador Ponente

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez - Ponente

Honorable Representante Juanita Goebertus Estrada

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes

de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.

⁶ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación, el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 244 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la nación, el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario:

En atención a la solicitud de estudio de impacto fiscal, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto declarar el festival Ipanoré celebrado en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación, Para el efecto, el artículo 4° de la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de las siguientes obras:

- Recuperación y adecuación de la maloca Ipanoré y su entorno.
- Construcción del museo etnocultura y monumentos de interés histórico en el parque lineal de Mitú alusivos a cada una de las 26 etnias de la región.

Frente a la iniciativa, es pertinente señalar que la financiación de las obras del proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto

Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996¹) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Sobre la ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996² manifestó:

“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado

¹ COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto número 111 (15 enero 1996), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001³, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto número 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal⁵ que “respecto de leyes o proyectos de leyes

³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ *El artículo 154 de la Constitución señala: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

⁵ Corte Constitucional, Magistrado Ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22 de 1998 Senado, 242 de 1999 Cámara, mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los

que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que genera esta iniciativa para la Nación relacionados con la declaración del Festival Ipanoré como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación podrán ser atendidos con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación que solamente serán incorporados en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto número 111 de 1996⁶.

De igual modo, es necesario que el articulado del proyecto de ley relacionado con la participación de la Nación se conserve en términos de “autorícese”, so pena de Incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁷, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).

250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social.

⁶ *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
Viceministro General⁽¹⁾

Con Copia a:

Honorable Representante Mónica Liliana Valencia Montaña - Autor

Honorable Representante Abel David Jaramillo Largo- Ponente

Honorable Representante Juanita Goebertus Estrada

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes

Doctor Diego Alejandro González González - Secretario de la Comisión Segunda del Senado.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2018 CÁMARA, 127 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de junio de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª número 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 301 de 2018 Cámara, 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 536 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2

del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones¹:

1. El **artículo 1°** sobre el objeto de la propuesta determina:

[...] La prevención y la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implican sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, procesadores, distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos, priorizando como destino final el consumo humano.

Lo anterior indica que se están contemplando las principales actividades de la cadena de alimentos, siendo necesario ampliarlas de manera que incluya a todas las personas naturales o jurídicas que por norma sanitaria están relacionadas con alimentos y que podrían llegar a contribuir en el desperdicio de alimentos. Como ya se había señalado, se propone la modificación del inciso segundo del precepto acorde a los términos previstos en la regulación sanitaria vigente:

“[...] La prevención y la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implican sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, **fabricantes, almacenadores,** procesadores, comercializadores, distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano”.

De este modo, se abarcan las etapas de producción y distribución hasta el consumidor final y quienes interactúan en las mismas.

2. En punto al **artículo 5°**, política contra la pérdida y desperdicio de alimentos, es preciso aclarar que, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1355 de 2009, la CISAN es la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. En consecuencia, no se estima viable que dicha Comisión sea quien implemente esta Política.

¹ En cuanto al proyecto del epígrafe, esta Cartera se había pronunciado mediante concepto número 201811400556441. El avance de este suscita que de nuevo se entre a considerar los aspectos que se han introducido en los debates y cotejar los comentarios realizados en su momento. Debe reiterarse que para este Ministerio el despilfarro de alimentos es un aspecto que no arroja duda. De acuerdo con los estudios realizados por esta entidad y la FAO se pierde un 39% de la oferta de frutas y verduras, es decir, 1.426.932 toneladas.

No obstante, con base en el estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) frente a la Pérdida y Desperdicio de Alimentos en Colombia, así como a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se sugiere que este proyecto cuente con el concepto de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, entidades que conforman la CISAN y que sea alguna de esas entidades la que lidere el tema.

Igualmente, es importante mencionar que la mayor ocurrencia de desperdicios de alimentos agrícolas (frutas y verduras) se presenta en el eslabón primario, por lo tanto es indispensable la participación del ICA como autoridad sanitaria competente.

3. En el **artículo 6°** se describen una serie de objetivos de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos, pudiendo ser los atinentes a la inocuidad los mencionados a continuación:

“1. Contribuir al derecho humano a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana [...].

3. Impulsar medidas que prevengan las pérdidas y desperdicios de alimentos [...].

5. Promover prácticas de producción y procesamiento de alimentos y elaborar estrategias y programas destinados a la promoción de sistemas alimentarios socialmente adecuados y ambientalmente sostenibles, que abarquen a su vez, la configuración de las dietas y el consumo. [...].

8. Realizar campañas educativas anuales, de comunicación y publicidad que orienten a la ciudadanía acerca de la importancia de adoptar medidas contra la pérdida y el desperdicio de los alimentos. Todo lo anterior a través de programas y alocuciones por medios de comunicación escrita, visual y radiofónica de carácter local, regional y nacional”.

De lo anterior, y dadas las funciones de la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Comisión MSF, se hace necesario incluir un párrafo aclaratorio indicando que la temática de inocuidad de alimentos debe ser tratada en dicha Comisión, de forma que se evite generar un conflicto de competencias y descoordinación en las acciones de las entidades gubernamentales.

Adicionalmente, debe mencionarse que la trazabilidad de alimentos hace parte de las Buenas Prácticas de Manufactura obligatorias para los fabricantes, almacenadores, distribuidores y comercializadores de productos alimenticios, encontrándose reglamentada especialmente en la Ley 9ª de 1979 y la Resolución número 2674 de 2013. Por ello, es relevante incluir que la responsabilidad de la trazabilidad de los alimentos

es de los fabricantes, almacenadores, distribuidores y comercializadores de productos alimenticios, asegurándola a través del rotulado de los alimentos o sus materias primas, y disponiendo a la autoridad sanitaria toda la información sobre el particular. Así mismo, es imprescindible tener presentes los tiempos entre la fecha límite de utilización y el momento en que el consumidor recibirá el alimento, con el fin de contar con el tiempo suficiente entre la donación y que el consumo del alimento no sobrepase fechas de vencimiento.

Es más, en lo concerniente al numeral 7 del artículo en comento, se considera pertinente que se tengan en cuenta los consumidores a quienes va a ir dirigida la donación. De ahí que se sugiera incluir lo siguiente:

“[...]Garantizar que todos los actores intervinientes en la cadena de suministro de alimentos, con especial énfasis en los campesinos, las mujeres y los pequeños productores, sean beneficiarios de la política pública de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, así como a los consumidores, en especial aquellos relacionados con programas sociales destinado a población vulnerable [...]”.

4. En el artículo 8°, es indispensable la inclusión de las condiciones de índole sanitaria que imposibilitan la comercialización o donación de alimentos y que puedan presentar riesgos para la salud, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5°, literal a), de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud.

En esa medida, se propone una nueva redacción del inciso primero donde se retire la palabra aptitud y se sugieren en su remplazo las palabras inocuidad y calidad, así:

“[...] **Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano.** Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la inocuidad o calidad de los alimentos destinados al consumo humano, que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración [...]

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 de la disposición en comento, que estipula: “[...] se podrá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento [...]”, la palabra “preferentemente” puede generar espacio abierto a la interpretación, donde no hay tiempos determinados para cumplimiento. Se deberán revisar los tiempos máximos en recepción de productos a ser donados, donde se reconozca la responsabilidad que cumple cada uno de los actores involucrados y se evite la donación de alimentos que tengan pronto vencimiento y que por cuestiones logísticas no alcancen a ser distribuidos.

5. En punto al **artículo 10**, sobre las medidas para la aplicación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos destinados a consumo animal, es dable no pasar por alto las normas sanitarias y competencias del ICA en lo concerniente con el uso de los residuos de alimentos (lavazas) para la alimentación animal y del sector ambiente a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente a la adecuada disposición ambiental de los desperdicios alimentarios.

Al respecto, se sugiere la siguiente redacción: “[...] *estos deberán ser entregados a título gratuito como mínimo 5 días antes de la fecha de vencimiento*”.

6. En lo que tiene que ver con el **artículo 11**, formación en la etapa de producción, es importante indicar que las prácticas seguras también están relacionadas con las prácticas ganaderas.

Por ello, se propone adicionar: “[...] **Formación en la etapa de producción.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura, impulsará, promoverá e implementará buenas prácticas agrícolas y ganaderas tendientes a reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos [...]”.

7. Finalmente, sobre el **artículo 17**, no se estima conducente la asignación exclusiva de la responsabilidad al receptor de la donación, toda vez que el donante la tiene frente al mantenimiento en temas de inocuidad y calidad de los alimentos y bebidas objeto de donación. El hecho de que se trate de una donación no sustrae al donante de ese nivel de responsabilidad.

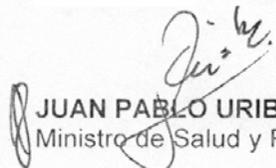
Por lo anterior, se sugiere:

“[...] Las instituciones donantes y receptoras de los alimentos serán responsables del proceso de recibo, el almacenamiento, transporte y distribución, así como la trazabilidad de los mismos, cumpliendo con los estándares de inocuidad y calidad que se encuentran establecidos en la normatividad sanitaria vigente, en materia de recepción, transporte, almacenamiento, manipulación, conservación y distribución de productos alimenticios aptos para consumo humano [...]”.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, se advierten una serie de observaciones al proyecto que se mantienen y sobre las cuales se insiste pues, si bien es cierto que es importante combatir el desperdicio de alimentos, resulta igualmente relevante garantizar que las medidas que se adopten no generen daños en las personas, tal y como lo exige el artículo 5°, literal a), de la Ley 1751 de 2015. Esto implica reconocer la responsabilidad de quien dispone de los mismos. Se reitera, en consecuencia, la postura

expuesta en el concepto previamente emitido y referenciado *ab initio*.

Atentamente,



JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

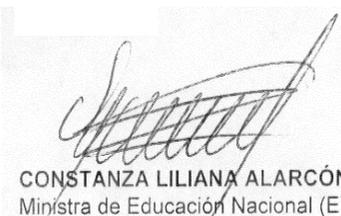
Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara.

Respetado secretario, reciba un cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional, estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



CONSTANZA LILIANA ALARCÓN PÁRRAGA
Ministra de Educación Nacional (E)

Copia: Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras-Autor.

Honorable Representante Martha Villalba Hodwalker-Coordinadora.

Honorable Representante Rodrigo Rojas-Ponente.

Honorable Representante Esteban Quintero-Ponente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El contenido de la iniciativa legislativa pretende la creación del programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes que quieren cursar programas académicos, en los niveles técnico profesional, tecnológico y profesional universitario, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política artículos 13, 69, 150 (12), 154.
- Ley 3ª de 1992
- Ley 5ª de 1992
- Ley 819 de 2003
- Ley 1832 de 2017

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

- Frente al contenido de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la iniciativa.

Los artículos 1º, 2º y 3º establecen que las becas y el apoyo al sostenimiento de los estudiantes tendrán cobertura en los niveles académicos técnico, tecnológico y profesional, con el objeto de apoyar a los jóvenes de las familias de menores ingresos, siendo el Icetex el operador y administrador de los recursos que se usen para tal fin.

Lo anterior resulta ser un desarrollo de lo expresado a nivel constitucional en el inciso 4 del artículo 69 de la Carta según el cual *“El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”*.

En líneas generales se puede afirmar que las medidas de fomento de la educación superior son coherentes con otra disposición constitucional, como es la consagrada en el inciso 2 del artículo 13 Superior que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y *“adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados”*.

Los citados fundamentos constitucionales son un referente obligatorio cuando se formulan proyectos normativos que tengan como fin el otorgamiento de becas y créditos para el ingreso y permanencia en la educación superior, ya que encontramos limitaciones en: i) el número de cupos disponibles en la oferta actual de programas académicos y ii) los recursos públicos necesarios para sufragar estas medidas de promoción.

Lo anterior conlleva a la necesidad de tener clara la importancia de establecer criterios de priorización que permitan identificar a las personas que podrán beneficiarse de las becas y créditos educativos, criterios que, al ser razonables, hacen que sea justificable el trato diferencial que se establezca a favor de los grupos poblacionales que reciban estos apoyos económicos.

Es por eso que, con fundamento en los principios constitucionales expuestos en este numeral, el Legislador en el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 definió el objeto del Icetex en los siguientes términos:

“El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”.

Con ello, podemos ver que el Estado colombiano, a través del Icetex, cumple varios deberes: i) promueve la educación superior, particularmente a favor de las personas que cuentan con el mérito académico suficiente (artículo 69 superior), y ii) como acción afirmativa, otorga apoyo económico para el ingreso a programas académicos, a grupos poblacionales que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, y que por esa razón, tradicionalmente han sido excluidas del mencionado servicio público (artículo 13 superior).

En consecuencia, aunque desde el punto de vista constitucional es loable la iniciativa, es importante que se precisen los criterios de priorización, tal y como el legislador lo ha hecho en otras oportunidades.

- Frente al contenido del artículo 8º de la iniciativa.

Se menciona que lo dispuesto en la presente iniciativa legislativa debe quedar incorporado en el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE).

Con la Ley 1832 de 2017 se creó el Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE), sistema con el que se recopilará, organizará y conocerá de manera detallada la oferta de becas públicas, privadas y las que provengan de organismos de cooperación, como también la oferta de créditos condonables que tengan como única finalidad la financiación de estudios superiores.

Con base en lo anterior se hace necesario precisar si el contenido de la iniciativa busca realizar modificaciones a la Ley 1832 de 2017, en el sentido de incorporar información relacionada con las fuentes de financiación de cada uno de los programas de becas, los beneficiarios y la cobertura que debe tener un programa de becas de gran escala como el que se propone, por cuanto en la exposición de motivos no queda ampliamente explicada la necesidad o alcance de realizar esa clase de modificaciones.

- Frente al artículo 10.

El artículo 10 del proyecto establece un plazo de 4 meses para reglamentar la materia por parte del Gobierno nacional. Al respecto, el Tribunal Constitucional manifestó en la Sentencia C-189 de 2017 que este tipo de plazos tienen un carácter meramente “impulsor” y no son un obstáculo para que el Presidente de la República lleve a cabo la potestad reglamentaria como Suprema Autoridad Administrativa; en definitiva, no implican una caducidad en la función reglamentaria otorgada por la Carta. Sobre este tema la Corte se expresó de la siguiente manera:

“Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que el legislador fije un término específico al Presidente para que expida la reglamentación indicada en la ley. No obstante esto, la Sala ha recalado que el Presidente puede llevar a cabo la potestad reglamentaria en todo tiempo, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio. Ha reiterado que se trata de una atribución inalienable, intransferible, irrenunciable e inagotable, por cuanto no tiene término y puede ejercerse en cualquier momento, dado que es una competencia constitucional indispensable para que la Administración cumpla en debida forma, en las cambiantes circunstancias sociales, su función de ejecución de la ley.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente “impulsor”, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente”. (Sentencia ibidem).

Entonces, es importante tener en cuenta que los términos contemplados en la disposición no implican caducidad, puesto que estos son exclusivamente una “garantía formal” para el ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente de la República, tal cual la ha conferido la Constitución en su artículo 189,

numeral 11; en este sentido, esta potestad es discrecional y ejecutable, incluso después de que el término establecido por la ley haya vencido.

IV. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

De manera atenta consideramos necesario indicar que la presente iniciativa legislativa no establece en la exposición de motivos, el número de beneficiarios que se encontrarían cobijados con el programa de becas que busca crearse, lo cual se considera oportuno mencionarlo con el fin de medir el impacto fiscal de la medida que se busca implementar.

Por lo anterior, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sobre la exigencia que hace el Legislador en la citada norma, la Corte en Sentencia C-502 de 2007 se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de estas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho – que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de estas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”.

V. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Respecto al proyecto de ley, es importante señalar que el Ministerio de Educación Nacional

en el marco de lo establecido en la Ley 1955 de 2019, en el artículo 2° las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 “*Pacto por la Equidad*” ha definido dos objetivos en materia de educación superior: i) Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad y ii) Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano.

Los objetivos buscan avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad, una de las principales apuestas de este Gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel, como aporte al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En este contexto, se plantean desarrollar las siguientes estrategias:

- **Financiación de la Educación Superior:**

La sostenibilidad del sistema de educación superior requiere esfuerzos orientados a fortalecer la estructura de los mecanismos de financiación. Para esto, el Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas para garantizar su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. De igual forma, con el propósito de brindar oportunidades de acceso, permanencia y graduación se diseñarán estrategias que permitan avanzar en la generación de oportunidades a jóvenes en condición de vulnerabilidad en las diferentes regiones del país, y se promoverá un ajuste institucional del Icetex.

Por otra parte, se implementarán incentivos para fomentar la permanencia y la graduación en la educación superior con la condonación parcial a estudiantes seleccionados sobresalientes, que hayan obtenido honores en su programa de formación, priorizando aquellos de menor condición socioeconómica.

- **Gradualidad en la Gratuidad en el Acceso a Educación Superior para Población Vulnerable.**

Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento). Este beneficio está asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovecha la experiencia del Departamento de Prosperidad

Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa “Generación E”, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos de todas las regiones del país accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de las 61 Instituciones de Educación Superior en todo el territorio del país, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas urbano-rurales.

- **Reconocimiento de la Excelencia Académica.**

Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de “Generación E” tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 5° del reglamento operativo de componente de excelencia, serán beneficiarios los 3 estudiantes con mejor puntaje de las pruebas saber 11 de cada departamento y de la ciudad de Bogotá, además de que cumplan el puntaje solicitado de Sisbén o que se encuentre en la base censal del Ministerio del Interior. Con lo cual se asegura la representación de los 32 departamentos del país.

En ese marco, el Gobierno nacional ha realizado diversos esfuerzos para financiar la demanda a la educación superior, mediante diferentes estrategias de apoyo al acceso, permanencia y graduación de jóvenes provenientes de zonas rurales, en los que se busca la priorización de las poblaciones y contribuir al cierre de brechas urbano rurales, dichas acciones se enmarcan en la Constitución y fortalecimiento de fondos y alianzas focalizando los recursos en la población que se destaca por su mérito académico y en condición de vulnerabilidad social y económica.

En el marco de las estrategias adelantadas para el fortalecimiento de la Educación Superior, ha creado el programa de Acceso y Excelencia de Educación Superior - Generación E, el cual fue lanzado el 20 de octubre de 2018. Este programa busca la transformación social y el desarrollo de las regiones del país a través del acceso a la educación superior de los jóvenes en condición de vulnerabilidad económica.

El programa Generación E cuenta con los siguientes componentes:

- **Equidad** - Avance en la gratuidad en instituciones de educación superior públicas.
- **Equipo** - Fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas.

- **Excelencia - Reconocimiento a los mejores bachilleres del país.**

Este Programa busca que estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual.

Generación E contempla dos componentes a los cuales puede acceder la población colombiana que cumpla los requisitos de cada uno, descritos a continuación:

- **Equidad - Avance en gratuidad**

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá el 100% del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 (80.000 anuales) estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 61 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Podrán acceder al componente de “Equidad, avance en la gratuidad” los ciudadanos que cumplan en su totalidad con los siguientes criterios:

1. Tener nacionalidad colombiana.
2. Poseer título de bachiller y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.
3. Estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales Sisbén, suministrada por el Departamento Nacional con un puntaje máximo de 32. En caso de pertenecer a la población indígena se tomará la base censal del Ministerio del Interior y para la población víctima del conflicto, se tendrá en cuenta el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad

de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV).

4. Ser admitido en primer semestre para cursar un programa de pregrado (Técnico Profesional, Tecnológico o Universitario) con registro calificado vigente, impartido bajo cualquier modalidad (Presencial, Distancia Tradicional o Virtual), ofertado por una Institución de Educación Superior Pública.

Para el Ministerio es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior Públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

Para el primer semestre de 2019, al 26 de abril se han aprobado 21.196 subsidios del componente de Equidad, que se encuentran realizando estudios en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario en las 61 Instituciones de Educación Superior Públicas del país.

- **Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país**

A través de este componente, el Gobierno nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11 en Excelencia se cuentan los 100 mejores bachilleres por departamento, contribuyendo a que accedan y permanezcan en la educación superior. Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior Pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula. Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior Privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de un Fondo de Donaciones. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de

Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula. Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior Privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de un Fondo de donaciones. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Es importante resaltar que los candidatos del componente de Excelencia pueden ingresar en primer o segundo semestre de 2019, por lo tanto, a la fecha se tiene que se han adjudicado 2.784 beneficiarios que realizaron el proceso de inscripción al componente, de una meta de 4.000 para el año 2019.

Para ingresar al componente de Excelencia los estudiantes deben cumplir con los siguientes criterios:

1. Tener nacionalidad colombiana.
2. Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2018.
3. Encontrarse dentro de los tres bachilleres con los mejores puntajes de la prueba saber 110 de cada departamento y de Bogotá u obtener un puntaje igual o superior a 359 en las pruebas Saber 11.
4. Estar registrado en la base nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales SISBÉN, suministrada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, con corte a 30 de agosto de 2018, con un puntaje igual o inferior a:

Corte de puntajes SISBÉN

Nº	ÁREA	Puntaje Máximo
1.	14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
2.	Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
3.	Rural	40,75

Únicamente se exceptuará el requisito del Sisbén al postulante que pertenezca a la población indígena y que se encuentre registrado en la base censal del Ministerio del Interior, remitida por dicho Ministerio con corte del 30 de septiembre del 2018.

Por ello, teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional ya viene adelantando un programa que apoyo el acceso a la educación superior pública recoge la esencia del proyecto

de ley referido, se considera que no es procedente legislar el mismo.

Por otro lado, respecto al requisito que solicita la iniciativa legislativa para acceder a las becas, es de señalar que el Estado, ya dispone de un incentivo económico para los mejores bachilleres del país de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1546 de 2012. El Icfes es la entidad responsable de identificarlos cada año con base en su sobresaliente resultado en la prueba de Estado Saber 11.

Este incentivo consiste en subsidios para cubrir el 100% del valor de la matrícula para realizar estudios de pregrado en instituciones de educación superior públicas o estatales, y una cuota de sostenimiento que varía entre 1 y 4 salarios mínimos legales mensuales por semestre, para “*garantizar su ingreso a programas de educación superior en instituciones del Estado*”. Esto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° de la Ley 1546 de 2012, que fue reglamentada en la Sección 8 del Capítulo 3, Título 3, Parte 3, Libro 2 del Decreto número 1075 de 2015.

Adicionalmente, los estudiantes de grado 11 que hayan obtenido la “*Distribución Andrés Bello*” y se hayan graduado como bachilleres, tienen derecho a los subsidios de matrícula y sostenimiento antes mencionados; cuentan con un plazo máximo de dos años para solicitarlos, contados a partir de la expedición de la resolución con la cual el Ministerio de Educación Nacional reconoce a los beneficiarios.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la iniciativa expone que para acceder a las becas los estudiantes deben tener “los puntajes más altos de las pruebas examen Saber 11”, es muy probable que los beneficiarios de la beca de que trata este proyecto de ley sean los mismos beneficiarios de los “subsidios de los mejores bachilleres”, con la presunción de que los estudiantes preferirán el “subsidio de los mejores bachilleres”, ya que tendrían mejores beneficios, tales como:

Subsidio Mejores Bachilleres - Ley 1546 de 2012 - Decreto número 1075 de 2015	Proyecto de ley número 198-18 Senado
Sostenimiento hasta 4 smlv	Sostenimiento de 1 smlv
No requiere promedio académico para mantener el apoyo económico	Para mantener la beca exige promedio mínimo de 3.7 durante la duración del programa académico
Los beneficiarios no deben reintegrar recursos.	En caso de que los estudiantes pierdan los beneficios, de conformidad con el “Artículo 7°. Pérdida de beneficios y becas” del presente proyecto de ley, estarán obligados a reintegrar al operador los recursos de la beca y del plan de beneficios girados hasta la fecha

Por lo anterior, si se establece como requisito académico para acceder a las becas “los puntajes más altos de las pruebas examen Saber 11”, no sería conveniente el presente proyecto de ley, toda vez que sobre la materia ya existe la Ley 1546 de 2012 que otorga mayores beneficios, situación que haría innecesario implementar el “Programa Nacional de Becas y Apoyo al Sostenimiento” de que trata este proyecto de ley.

Así mismo, es importante señalar que el Ministerio de Educación Nacional considera que, si bien se trata de un objetivo plausible, de acuerdo con lo que ordena la Ley 819 de 2003 (artículo 7°), todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar totalmente claro su impacto fiscal, y este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho en palabras de la norma: “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. (Ley 819 de 2003, artículo 7°, inciso 2).

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa considera no viable la iniciativa legislativa, por motivos de constitucionalidad, y las siguientes razones:

- El Gobierno nacional se encuentra en implementación del nuevo programa de Acceso y permanencia a la educación superior - Generación E, el cual presenta diferentes oportunidades mediante el componente de Equidad - para avanzar en la gratuidad en las Instituciones de Educación Superior Públicas, por medio del cual podrán ser apoyados jóvenes de bajos recursos que ingresen a las instituciones de educación superior públicas, incluidos aquellos pertenecientes a las minorías étnicas. También, este programa a través del componente de Excelencia, se financiarán a jóvenes bachilleres que se han destacado en los resultados de la Prueba Saber 11, a través de la financiación de hasta el 100% de su formación en la educación superior.
- El proyecto de ley no cumple lo ordenado en la Ley 819 de 2003 (artículo 7°), todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar claro su impacto fiscal y su respectivo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como mantener la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Tener en cuenta con la iniciativa se pretende la modificación de la Ley 1832 de 2015, en el sentido de incorporar

información relacionada con las fuentes de financiación de cada uno de los programas de becas, los beneficiarios y la cobertura que debe tener un programa de becas de gran escala como el que se propone, por cuanto en la exposición de motivos no queda ampliamente explicado, la necesidad o alcance de realizar esa clase de modificaciones.

- Ya existe un programa de becas que se otorgan de acuerdo con los resultados de las pruebas saber 11, llamado “*Distinción Andrés Bello*”.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2018 CÁMARA, 61 DE 2017 SENADO

por el cual se establecen disposiciones para la eliminación del uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos.

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2019

Honorables Congresistas

COMISIÓN ACCIDENTAL DE CONCILIACIÓN

Senado de la República

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Observaciones Proyecto de ley número 302 de 2018 Cámara, 61 de 2017 Senado, por el cual se establecen disposiciones para la eliminación del uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos.

Honorables Congresistas:

Una vez analizado el texto aprobado en plenaria de Cámara del Proyecto de ley número 302 de 2018 Cámara, 61 de 2017 Senado, *por el cual se establecen disposiciones para la eliminación del uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos*, ponemos a su consideración algunas observaciones en relación con dicha iniciativa:

1. **Facultades generales de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

De acuerdo con las atribuciones conferidas por mandato legal a esta Superintendencia, en particular por el Decreto 4886 de 2011, corresponde a esta Entidad, entre otras funciones, velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del consumidor, protección de la competencia, metrología legal, protección de datos personales, administrar el sistema nacional de la propiedad industrial, así como tramitar y decidir los asuntos

relacionados con la misma, y conocer y decidir los asuntos jurisdiccionales en materia de protección del consumidor, competencia desleal y propiedad industrial.

2. Facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de Protección de la Competencia.

Sobre el particular, es preciso señalar que la Superintendencia de Industria y Comercio ha sido investida con facultades para velar por las normas sobre protección de la competencia en el mercado nacional, específicamente en lo señalado en la Ley 155 de 1959, el Decreto número 2153 de 1992, la Ley 256 de 1996, la Ley 155 de 1959 y la Ley 1340 de 2009.

En efecto, el Decreto número 4886 de 2011 en su artículo 1°, establece, entre otras, las siguientes funciones:

- “2. En su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales.*
- “3. Conocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.*
- “4. Imponer con base en la ley y de acuerdo con el procedimiento aplicable las sanciones pertinentes por violación a cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.*
- “5. Ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal. Cuando la medida cautelar se decrete a petición de un interesado, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar de este la constitución de una caución para garantizar los posibles perjuicios que pudieran generarse con la medida.*
- “6. Ordenar a los infractores la modificación o terminación de las conductas que sean contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal.*
- “7. Decidir sobre la terminación anticipada de las investigaciones por presuntas violaciones a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal, cuando a su juicio el presunto infractor brinde garantías suficientes de suspender o modificar la conducta por la cual se le investiga.*
- “8. Autorizar, en los términos de la ley, los acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general, a los que se refiere el parágrafo del artículo 1° de la Ley 155 de 1959, el artículo 5° de la Ley 1340 de 2009 o demás normas que la modifiquen o adicionen.*
- “9. Conceder los beneficios por colaboración con la Superintendencia de Industria y Comercio previstos en la ley de protección de la competencia.*
- “10. Rendir, cuando lo considere pertinente, concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que le informen las autoridades respectivas y que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados.*
- “11. Pronunciarse en los términos de la ley, sobre los proyectos de integración o concentración cualquiera que sea el sector económico en el que se desarrollen, sean estos por intermedio de fusión, consolidación, adquisición del control de empresas o cualquier otra forma jurídica de la operación proyectada.*
- “12. Analizar el efecto de los procesos de integración o reorganización empresarial en la libre competencia, en los casos en que participen exclusivamente entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia de ser el caso, sugerir condicionamientos tendientes a asegurarla preservación de la competencia efectiva en el mercado.*
- “13. Expedir las guías en las que se establezca cuáles son los documentos e información necesarios para comunicar, notificar o tramitar ante la Superintendencia las operaciones de integración empresarial en todos los sectores de la economía nacional, salvo lo contemplado en el inciso segundo del numeral 2 del artículo 9° de la Ley 1340 de 2009, y demás normas que lo modifiquen o adicionen.*
- “14. Ordenar, cuando sea procedente conforme a la ley, la reversión de una operación de integración empresarial.*
- “15. Dar aviso a las entidades de regulación y de control y vigilancia competentes, según el sector involucrado, del inicio de una investigación por prácticas comerciales restrictivas o del trámite de una operación de integración empresarial de acuerdo con lo establecido en la ley.*
- “16. Decidir las investigaciones administrativas por violación a las normas de protección*

de la competencia y competencia desleal que afecten el interés general y adoptar las sanciones, medidas u órdenes a que haya lugar de acuerdo con la ley”.

Por su parte, el artículo 9° *ibídem* señala como funciones de la Delegatura para la Protección de la Competencia, entre otras, las siguientes:

- “4. *Tramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia.*
- “5. *Tramitar, de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, las investigaciones administrativas por actos de competencia desleal.*
- “6. *Presentar al Superintendente de Industria y Comercio una vez instruida la investigación, informe motivado respecto de si ha habido una infracción a las normas sobre protección de la competencia y competencia desleal.*
- “7. *Elaborar los proyectos de resolución mediante los cuales se decida una investigación por violación a las normas sobre protección de la competencia, de acuerdo con los lineamientos e instrucciones que sobre el caso particular imparta el Superintendente de Industria y Comercio”.*

3. Facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de Protección del Consumidor.

Ahora bien, en materia de protección de los derechos de los consumidores, esta Superintendencia ha sido investida de facultades de inspección, vigilancia y control conforme con lo previsto en la Ley 1480 de 2011, el Decreto número 1074 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo - la Ley 1935 de 2018, entre otros.

Específicamente, frente a las competencias de esta Entidad en la materia el Decreto número 4886 de 2011, en su artículo 1°, estableció lo siguiente:

- “22. *Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecerlas responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes.*
- “23. *Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor; por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad*

de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.

- “24. *Fijar el término de la garantía mínima presunta para bienes o servicios, según lo dispuesto por el Decreto número 3466 de 1982 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*
- “25. *Prohibir o someter al cumplimiento de requisitos especiales la propaganda comercial de todos o algunos de los bienes o servicios que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud.*
- “26. *Ejercer las funciones establecidas en la Ley de 2009 y las que la modifiquen, adicionen, o reglamenten, en materia de publicidad, empaquetado y prohibición de promoción y patrocinio de tabaco y sus derivados.*
- “21. *Organizar el sistema de registro de calidad e idoneidad de que trata el Decreto 3466 de 1982 y las disposiciones que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*
- “28. *Ejercer la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos de los juegos promocionales y verificar que en desarrollo de los mismos se dé cumplimiento a las normas de protección al consumidor, de conformidad con lo establecido en la Ley 643 de 2001 o las normas que la modifiquen o adicionen.*
- “29. *Ejercer el control y vigilancia de las actividades desarrolladas por las ligas y asociaciones de consumidores.*
- “30. *Establecer, según la naturaleza de los bienes o servicios, normas sobre plazos y otras condiciones que rijan como disposiciones de orden público en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios mediante sistemas de financiación o sometidos a la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios.*
- “31. *Ejercer el control y vigilancia de todas las personas naturales o jurídicas que vendan o presten servicios mediante sistemas de financiación o bajo la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios, así como de quienes presten servicios que exijan la entrega de un bien e imponerles en caso de violación a las normas aplicables, las sanciones que correspondan de acuerdo con la ley.*
(...)
- “42. *Con excepción de la competencia atribuida a otras autoridades, ejercer el control y vigilancia en relación con el cumplimiento de las normas sobre control de precios, especulación indebida y acaparamiento, de acuerdo con lo establecido en el Decreto*

número 2876 de 1984 o las normas que lo modifiquen o adicionen e imponerlas sanciones previstas en este.

“43. Establecer, según la naturaleza de los bienes o servicios, si la fijación de precios máximos al público debe hacerse por el sistema de listas o en los bienes mismos y disponer respecto de cuáles bienes será obligatorio indicaren los empaques, envases o etiquetas, además del precio máximo al público el precio correspondiente a la unidad de peso, volumen o medida aplicable.

“44. Definir el contenido, características y sitio o sitios de colocación de las listas de los precios máximos al público.

“45. Fijar las condiciones bajo las cuales se garantice que los bienes se expendan hasta su agotamiento al precio máximo al público establecido antes de entrar en vigencia la correspondiente fijación oficial de precios”.

4. Prohibición de recaudo de dineros que no son causados del ejercicio de las competencias de la Entidad

Al respecto, el Decreto número 11 de 1996 correspondiente al Estatuto Orgánico de Presupuesto señala lo siguiente:

Artículo 18. Especialización. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3).

5. Caso concreto

De lo que se advierte de las normas anteriormente transcritas, si bien esta Superintendencia, a través de la Delegatura de Protección al Consumidor, cuenta con facultades para la inspección, vigilancia y control para velar por el cumplimiento de las normas para la protección de los consumidores en el territorio nacional, esta Entidad no cuenta con facultades legales ni constitucionales suficientes para recaudar de entidades distintas a esta Superintendencia dinero por concepto de sanciones por la violación de las normas que a ellos les resulten aplicables, conforme con sus competencias misionales. No se puede perder de vista que el artículo referente a sanciones señala lo siguiente:

Artículo 7°. Sanciones. A partir del primero (1°) de enero de 2021, será sancionado todo aquel, persona natural o jurídica, que continúe con la producción, comercialización, importación y distribución de cualquier variedad de asbesto y de los productos con este elaborados, se le impondrá una sanción económica que oscilará entre los cien (100) y los cinco mil (5.000) smlmv, sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias que hubiere lugar por los mismos hechos.

Parágrafo 1°. *El procedimiento para imponer dicha sanción será adelantado por la Superintendencia de Industria y Comercio en los asuntos de su competencia, y por las demás entidades de inspección, vigilancia y control, entre otras, el Ministerio de Salud y Protección Social el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), correspondiente en aplicación de las normas sancionatorias especiales aplicables por cada entidad según la naturaleza de los hechos objeto de sanción o, en su defecto, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

Parágrafo 2°. *Como parte integral del seguimiento a las disposiciones establecidas en la presente ley, la Autoridad Ambiental competente, deberá realizar un estudio y seguimiento de la calidad del aire, el cual deberá medir y monitorear la concentración de fibras de asbesto en las plantas y áreas de explotación como en los territorios donde exista mayor infraestructura con este material y dar cuenta de los procesos sancionatorios por incumplimiento al que haya lugar.*

Parágrafo 3°. *El dinero recaudado producto de las sanciones establecidas en el presente artículo se destinará a programas de atención y prevención en salud para las principales comunidades identificadas como afectadas, el recaudo y administración del dinero estará a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio”.*

Como se puede ver en el parágrafo 1, se advierte que además de la Superintendencia de Industria y Comercio, se le impone a otras entidades de inspección, vigilancia y control el deber de investigar y sancionar por la explotación, producción, comercialización, importación, distribución y/o exportación de cualquier variedad de asbesto, por lo cual establecer el deber de recaudo en esta Superintendencia de las multas o sanciones de las otras entidades a las que hace referencia el artículo 7° excede sus facultades funcionales.

Por lo expuesto, se hace necesaria la eliminación del parágrafo 3° del artículo 7° del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,



OLGA PATRICIA SUSA CRUZ

Coordinadora del Grupo de Trabajo de Regulación

CARTA DE COMENTARIOS DEL BANCO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2018 CÁMARA, 11 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crea la política de mecanización agropecuaria, y se dictan otras disposiciones.

JD-S-CA-12040-2019

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2019

Honorable Representante

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente de la Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de ley número 197 de 2018 Cámara, 11 de 2017 Senado, por medio del cual se crea la política de mecanización agropecuaria, y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante:

Nos permitimos someter a su consideración los comentarios del Banco de la República en relación con el artículo 6° del proyecto de ley de la referencia, que será discutido en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El artículo 65 del proyecto de ley establece que podrá otorgarse un incentivo de cobertura cambiaria para la importación de maquinaria agrícola a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el exterior de maquinaria pesada de uso agropecuario, “(...) cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América, el cual deberá ser debidamente declarado por el Banco de la República”. (Se resalta).

1. Comentarios

De acuerdo con el texto transcrito, en el marco del incentivo de cobertura cambiaria para la importación de maquinaria agrícola, el proyecto de ley establece que el Banco de la República declarará cuando se registre el “fenómeno de la depreciación” del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.

Desde septiembre de 1999 Colombia tiene un sistema de tasa de cambio flexible, según el cual la cotización del peso frente a otras monedas se da mediante la libre oferta y demanda de divisas en el mercado cambiario.

En un régimen con flexibilidad cambiaria la tasa de cambio opera como una variable de ajuste ante los choques que recibe la economía, reduciendo la volatilidad de la actividad económica. Dicha flexibilidad consiste en que la tasa de cambio se determina por la interacción entre la oferta y la demanda de divisas en el mercado cambiario,

la que a su vez se ve afectada por la evolución de diversos factores locales, factores externos, incluyendo la actividad económica mundial y, en Colombia, las tasas de interés, los precios de los bienes que exporta e importa el país, la aversión al riesgo de los inversionistas, entre otros.

En general, el propósito de una cobertura es asegurarse contra una depreciación futura del peso. En un régimen cambiario flexible como el colombiano, la tasa de cambio es difícilmente predecible para cualquier persona o institución. Por esta razón, el Banco de la República no podría certificar lo que no puede predecir con certeza.

Por otra parte, una certificación del comportamiento pasado de la tasa de cambio tiene una utilidad muy limitada, pues la evolución pasada de la misma no permite predecir con precisión su senda futura.

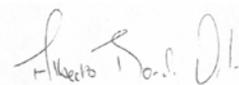
El “fenómeno de depreciación” al que se refiere el artículo 6° del proyecto de ley no existe en realidad. Los economistas hablan de la depreciación o apreciación de una moneda para describir el cambio en el tiempo del valor de una moneda relativa a otra. Por lo tanto, para saber si una moneda se deprecia o se aprecia es necesario definir el periodo inicial y final al que se hace referencia.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Resolución Externa número 1 de 2018 de la Junta Directiva del Banco de la República “la TRM [Tasa Representativa del Mercado] será calculada diariamente y certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia con base en la información disponible y la reglamentación expedida por el Banco de la República”. En este sentido, la cotización del peso frente al dólar es calculada y certificada diariamente por la Superintendencia Financiera y es dicha entidad la que puede certificar el valor del peso frente al dólar en cada período de tiempo.

2. Solicitud

Con fundamento en las razones expuestas, de manera atenta solicitamos eliminar del artículo 6° del proyecto de ley las siguientes expresiones, “el cual deberá ser debidamente declarado por el Banco de la República”.

Cordialmente,



Alberto Boada Ortiz
Secretario Junta Directiva
Secretaría Junta Directiva

Copias:

H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda., Primer Vicepresidente., Cámara de Representantes.

H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes., Segundo Vicepresidente., Cámara de Representantes.

H.R. José Edilberto Caicedo Sistoque., Comisión Quinta., Cámara de Representantes.

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano., Secretario General., Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.

DE-322-19

Bogotá, junio de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Observaciones ponencia segundo debate al Proyecto de ley número 068 de 2018 Cámara “Informe de Ponencia Primer Debate del Proyecto de ley número 068 de 2018, por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de vocera de los intereses colectivos de todos los alcaldes y alcaldesas del país coincide en la búsqueda de mejorar, en un país como Colombia, el fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos como parte fundamental de la defensa de la democracia.

Dado que estamos de acuerdo en lo anterior notamos con gran preocupación que dicho propósito quiera lograrse a costa de las facultades constitucionales y legales y los escasísimos recursos económicos de los municipios. Es por eso que a continuación, nos permitimos de manera muy respetuosa señalar aquellos apartados de la iniciativa de la referencia que pueden ser inviables:

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 el cual quedará de la siguiente forma:

(...)

COSTO FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS

CATEGORÍA		GASTO AUTORIZADO POR LEY 617 AGREGADO POR CATEGORÍA	PROYECTO DE LEY	ESTIMADO GASTO RESULTANTE PROYECTO DE LEY AGREGADO POR CATEGORÍA	NRO MUNICIPIOS POR CATEGORÍA 2018	DIFERENCIA VIGENTE VS PROYECTO DE LEY
Especial	1,60%	\$ 84.990.531.824	1,60%	\$ 4.990.531.824	5	\$ -
Primera	1,70%	\$ 56.425.385.066	1,70%	\$ 56.425.385.066	27	\$ -
Segunda	2,20%	\$ 19.266.735.422	2,20%	\$ 19.266.735.422	19	\$ -
Tercera	350	\$ 4.637.449.600	400	\$ 5.299.942.400	16	\$ 662.492.800
Cuarta	280	\$ 6.260.556.960	330	\$ 7.378.513.560	27	\$ 1.117.956.600
Quinta	190	\$ 5.664.313.440	240	\$ 7.154.922.240	36	\$ 1.490.608.800
Sexta	150	\$ 120.615.095.400	220	\$ 76.902.139.920	971	\$ 56.287.044.520
						\$ 59.558.102.720

Fuente: datos obtenidos de la Contaduría General de la Nación. Cálculos Propios

El costo fiscal para los municipios según lo establecido en el artículo 3° de la ponencia del proyecto de ley de la referencia sería de 59.558.102.720; **dicho valor se aproxima a lo estipulado en concepto del Ministerio de**

Hacienda referente al mismo artículo y engloba el costo para todos los municipios. No hay que olvidar que en virtud de la Ley 819 de 2003 las iniciativas legislativas deben estar acompañadas de las respectivas fuentes de financiamiento, lo que no ocurre en el proyecto en estudio. Cabe el riesgo, con este tipo de decisiones que las tareas asignadas se conviertan en leyes a las que difícilmente se les podrá dar efectivo cumplimiento debido a que la falta de financiación generen un desbalance financiero en algunas administraciones locales. Recordemos que desde la entrada en vigencia de la Ley 617 se establecieron los límites de gasto a los que deben ceñirse las entidades territoriales.

Los municipios colombianos, al igual que cualquier administración pública, no tienen fuentes de recursos “inagotables” para su continuo desarrollo y para brindar posibilidades reales de progreso para toda su comunidad. Al contrario, la vida municipal ha sido objeto en varias ocasiones de la creación de cargas y nuevas obligaciones sin tener igualmente nuevas fuentes de recursos.

Por lo tanto, respetuosamente nos permitimos solicitar la eliminación del artículo 3° teniendo en cuenta su grave afectación para las finanzas municipales.

Artículo 4°. Salario de Personeros

Con respecto al salario del personero se debe anotar que es el Estatuto Orgánico de Presupuesto el instrumento que establece el principio de especialización y exige a las entidades dividir su presupuesto por secciones. Como bien lo ha reseñado la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público “En preservación del principio de especialización presupuestal del gasto, las apropiaciones deben aplicarse exclusivamente para atender los compromisos para los cuales fueron programados, conforme a la definición que la corporación respectiva le haya dado a cada rubro del presupuesto acorde con su naturaleza; por lo tanto, se debe considerar que la presupuestación y ejecución de los gastos debe hacerse en la sección que los origine, en consecuencia la apropiación aprobada para una sección presupuestal no puede servir para asumir gastos de otra sección”. (Oficio DAF 789-02 Mariluz Valencia, Personera Municipal Jericó-Antioquia).

Pero no solo resultaría violatorio de dicho principio el que los municipios paguen con cargo a la administración central un salario que corresponde a la sección personería, sino también lo sería de la autonomía presupuestal y administrativa de que debe gozar la personería como órgano de control. Adicionalmente, la ley no puede asignar el sueldo al Personero, por las mismas razones que no puede fijarlo al Alcalde, tal como se concluye de la Sentencia C-510 de 1999:

“Existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados

de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno nacional, a quien corresponde señalar solo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno nacional”.

Por tanto, sugerimos al honorable Congreso de la República modificar el artículo bajo la siguiente propuesta de redacción

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará de la siguiente forma:

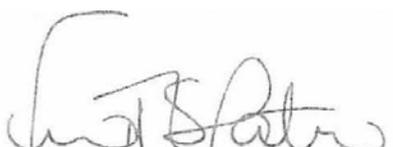
Artículo 10. Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio **en su sección presupuestal personería**. La asignación mensual de los personeros, será **podrá ser** igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde y **tendrán derecho a y se podrán otorgar** los mismos factores salariales **que rigen para el mismo siempre que así lo permita la disponibilidad de recursos prevista en la Ley 617 de 2000**.

~~En ningún caso el valor de los salarios y de las prestaciones de los personeros podrá deducirse del presupuesto asignado para gastos de las personerías distritales y municipales.~~

Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta **con cargo a la sección presupuestal de la personería**, ~~el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.~~

Esperamos, respetado Secretario, que sean tenidas en cuenta nuestras observaciones en el trámite de esta iniciativa y así se coadyuve al desempeño de las administraciones municipales.

Sin otro particular, cordialmente;


LINA MARÍA SÁNCHEZ PATINO
Directora Ejecutiva (e)

**CARTA DE COMENTARIOS
DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.

Bogotá, D. C.

100

Honorable Congresista,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 No. 3-68

Ciudad

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.

Respetado Presidente:

En atención a la iniciativa mencionada en el asunto, cordialmente presento comentarios y consideraciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), desde la perspectiva del Sector Estadístico, con fundamento en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 173 de 2019.

Al respecto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el artículo 208 de la Constitución Política y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte de interés, formula las siguientes observaciones:

1. Contenido del texto debatido

El Proyecto de ley número 351 de 2019 de la Cámara, consta de dos artículos y se refiere a la creación de la *Plataforma Tecnológica para la Gestión de Riesgo Agropecuario*. Este fue presentado el día 26 de marzo del año 2019 por los honorables Congresistas Álvaro Uribe Vélez y Óscar Darío Pérez.

El artículo principal del proyecto de ley señala:

Artículo 1°. *Plataforma Tecnológica de Información para la Gestión de Riesgo Agropecuario*. Créase la Plataforma Tecnológica para la Gestión de Riesgo Agropecuario como un sistema que consolide la información generada por las diferentes entidades públicas que conocen o generan información del sector agropecuario, que permita a los intermediarios financieros gestionar los riesgos asociados a dicho sector. El Gobierno nacional dentro de los seis meses siguientes a la expedición de esta ley reglamentará lo referente a la entidad administradora de dicha plataforma,

la información objeto de reporte, su ambiente tecnológico y de seguridad, y en general todas las condiciones que permitan un adecuado acceso a los usuarios a la misma, pudiendo acceder en las condiciones que se reglamenten, por parte de los operadores de información y de los gremios del sector agropecuario.

De acuerdo con el Informe de Ponencia para Primer Debate, el objetivo del proyecto de ley es *“Ayudar al sector agropecuario colombiano a contar con mejor información y así hacer sus labores más eficientes, además de facilitar el acceso a recursos financieros y mejores políticas públicas”*. Busca crear una Plataforma Tecnológica de Información para la Gestión de Riesgo Agropecuario que consolide información de las entidades públicas del sector agropecuario. Este sistema se fundamenta en la necesidad de contar con información que facilite la gestión pública, el acceso equitativo a la propiedad de la tierra y el fomento de la producción agropecuaria, pesquera, silvícola y agroindustrial. Igualmente, la exposición de motivos resalta la necesidad de fortalecer la información en cuanto a su oportunidad, completitud y calidad en general.

Además, este informe indica que la problemática a tratar por el proyecto de ley se refiere al fallo de mercado en el sector agropecuario por precariedad de información. Por esto, señala que la medida se justifica porque existe un fallo de mercado concretado en el bien público de la información, razón por la cual es necesario que el Estado cree mecanismos que contribuyan a solventar la falta de información sobre el sector agropecuario.

De otra parte, el proyecto de ley plantea que se trata de *“una herramienta similar a la que actualmente lidera el Gobierno nacional con el SIGRA (Sistema de Información para la Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios) y que tendría como objetivo servir como herramienta para apoyar la toma de decisiones y orientar la formulación, implementación y seguimiento de política, así como apoyar en el desarrollo de instrumentos y estrategias en la gestión del riesgo del sector agropecuario y financiero”*.

2. Consideraciones y comentarios

Como bien lo menciona la Exposición de Motivos del proyecto de ley radicado, existe el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). De otra parte, el PND 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* establece la creación del Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria para mejorar la captura, calidad, frecuencia y oportunidad de la información para la toma de decisiones.

Con relación al SIGRA, es preciso mencionar que de acuerdo con el Informe de Gestión Sostenible de Finagro de 2016¹, la fase de conceptualización y diseño de este sistema se inició en 2017, con un plazo de tres años para su finalización, contando para ello con recursos del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) con quien se realizó un convenio de cooperación no reembolsable por USD 248 mil.

De otra parte, de acuerdo con lo expuesto por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam):

Para contribuir a materializar las acciones de política agropecuaria en 2016 nació una iniciativa intersectorial entre el MADR, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) para el desarrollo del Sistema de Información para la Gestión Integral de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) El SIGRA fue propuesto dado que el país no cuenta con una plataforma adecuada, homogénea, automatizada y de fácil acceso que reúna la información necesaria para estimar los riesgos a los que se ve enfrentado el sector agropecuario. Se busca que mediante una plataforma web y demás herramientas tecnológicas, el SIGRA recopile y articule la información generada por las entidades del sector en lo referente a información climática y de usos, plagas y enfermedades, investigación y tecnología, infraestructura, además de estadísticas sectoriales (rendimientos, costos de producción, etc.), de precios, de crédito, entre otros. Para el año 2020, cuando el SIGRA entre en funcionamiento, se espera que se convierta en una herramienta que soporte la toma de decisiones y oriente acciones y políticas encaminadas a prevenir, adaptar o reducir los efectos de los diferentes riesgos que afectan el sector (MADR et al 2017).²

Con relación al Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo señalan:

El MADR pondrá en marcha el Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria que mejore la captura, calidad, frecuencia y oportunidad de la información para la toma de

¹ Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) (2017). Informe de Gestión Sostenible 2016. Página 96.

Consultado el 30 de mayo de 2019.

Disponible en: [https://www.finagro.co/sites/default/files/informe de gestión...pdf](https://www.finagro.co/sites/default/files/informe%20de%20gesti%C3%B3n...pdf)

² Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) (2018). Marco Normativo e Institucional para la implementación de los servicios climáticos para el sector agropecuario y la seguridad alimentaria (MNSC-SA) en Colombia página 8. Consultado el 30 de mayo de 2019. Disponible en:

http://www.ideam.gov.co/documentos/21021/71700061/Marco-Institucional_ServiciosClimaticosSector/pro-pdf/...

decisiones. En este sentido el MADR y el DANE definirán e implementarán el Plan Estadístico Nacional del sector paralelamente, el MADR y MinTIC pondrán en marcha el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación del Sector Agropecuario (PETI).³220.

Así, aunque en la exposición de motivos resulta valioso el evidenciar la necesidad del fortalecimiento de la producción estadística, es importante hacer mención de las iniciativas existentes como Agronet (además de las mencionadas previamente). Por ejemplo, esta es una herramienta adicional que centraliza y difunde información del sector agropecuario y es manejada por el MADR. Por esto consideramos que esta herramienta puede ser susceptible de mejora y reestructuración para los fines de esta ley.

Por lo anterior, sería más eficiente para la asignación de recursos y la articulación institucional, proponer que la plataforma planteada en este proyecto de ley se convirtiera en un módulo del Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria. De esta forma, se evitarían las asimetrías de información y se lograría fortalecer un único canal de consolidación de información para la toma de decisiones. Además, una alternativa adicional plantearía evaluar el desarrollo que ha logrado el SIGRA como plataforma de Finagro, para considerar su fortalecimiento, antes de crear una plataforma paralela que pudiera dispersar la información y duplicar los canales de comunicación con los beneficiarios.

Llamamos la atención en la importancia de determinar cómo se integraría este sistema con la política de gobierno y las necesidades específicas, las recomendaciones, compromisos a nivel internacional y las directrices dispuestas para el Sistema Estadístico Nacional. En línea con lo anterior, a través de la Mesa de Estadísticas Agropecuarias que coordina el DANE, y que cuenta con la participación del MADR, se podrían definir los vacíos de información y trabajar en conjunto con las entidades del sector para suplirlos; una labor que debe tenerse en cuenta para la estructuración de cualquier sistema.

Por último, cualquier información que debiera registrar el DANE con ocasión a la creación de esta plataforma o de cualquier sistema de información debe estar enmarcada en lo establecido en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993 sobre reserva legal estadística.

En estos términos, de manera respetuosa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa de la referencia. No obstante, manifestamos

atentamente la voluntad para colaborar con la iniciativa legislativa en lo que resulte pertinente, dentro de los parámetros legales y constitucionales.

Con un cordial saludo,



**CARTA DE COMENTARIOS DEL
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2017
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen lineamientos
para la política integral migratoria en Colombia y
se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

100

Honorable Congresista,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de ley número 148 de 2017 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para la política integral migratoria en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En atención a la iniciativa mencionada en el asunto, cordialmente presento comentarios y consideraciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), desde la perspectiva del Sector Estadístico, con fundamento en el texto publicado en la **Gaceta del Congreso** número 808 de 2018.

Al respecto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el artículo 208 de la Constitución Política y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte de interés, formula las siguientes observaciones:

³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Página 220. Consultado el 30 de mayo de 2019. Disponible en...

1. Nota general sobre el texto debatido

El Proyecto de ley número 148 de 2017 de la Cámara, plantea “integrar todas las acciones concernientes a la atención, protección y desarrollo del marco de la política pública migratoria” ya que busca garantizar los derechos de colombianos en el exterior y retornados, así como los derechos de los extranjeros en Colombia. Así, pretende fortalecer la Ley 1565 de 2012, así como el Sistema Nacional de Migraciones contemplado en la Ley 1465 de 2011.

Se menciona al DANE dentro de los esfuerzos institucionales para la implementación de esta política. Específicamente, señala “la necesidad de contar con una caracterización de la población migrante colombiana. Además, como la ley plantea la necesidad de definir los tipos de migrantes junto con los tipos de migración para el desarrollo de la reglamentación correspondiente, el DANE podría ser convocado a estas discusiones.

Así, el proyecto de ley insiste en la necesidad de contar con una caracterización de la población migrante y disponer de cifras de colombianos en el exterior, así como la información acerca de los retornados, familias de migrantes y extranjeros en Colombia. Esto queda plasmado en el artículo 5° y 7° del proyecto de ley propuesto acerca de cifras y registros administrativos.

2. Contenido del texto debatido

Los artículos del proyecto de ley donde se menciona al DANE señalan:

Artículo 5°. Información Demográfica.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Migración Colombia, o la entidad que haga sus veces, realizará censos de población, encuestas y estudios periódicos que servirán de base para consolidar las cifras oficiales de colombianos residentes en el exterior. Así mismo, a nivel nacional realizará estudios, encuestas e incluirá dentro de los censos que se realicen en territorio nacional, el cuestionario correspondiente para identificar las familias de migrantes y retornados.

Parágrafo. No se podrán impartir multas o sanciones a los colombianos en el exterior que no puedan cumplir con la obligación de presentarse al censo.

Las entidades encargadas deberán garantizar la amplia difusión de las jornadas censales haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles para lograr la mayor convocatoria posible para la realización del mismo.

Artículo 7°. Registro de Extranjeros en Colombia. Migración Colombia deberá reportar anualmente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el número de extranjeros residentes en Colombia, discriminando

por país de origen sexo, edad y tipo de permanencia o estatus migratorio.

Parágrafo. La identificación de una situación de permanencia irregular durante el desarrollo del registro no podrá acarrear sanción alguna contra quien se encuentre en ella, ni se podrá reportar la situación de irregularidad a otra autoridad que le pueda sancionar.

Artículo 9°. El Gobierno nacional garantizará el acceso a los diferentes servicios del Estado a los colombianos en el exterior y retornados, con especial enfoque en las personas en condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado mujeres cabeza de familia, víctimas de trata menores de edad, adultos mayores y personas en condiciones humanitarias precarias.

Para ello articularán sus acciones para extender la oferta pública de servicios, facilitando el acceso a los mismos. La Comisión Nacional Intersectorial de Migración, la Comisión Intersectorial para el Retorno, así como las entidades estatales y gubernamentales que no formen parte de dichas comisiones, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas que se relacionan a continuación, deberán integrar a su oferta de servicios, programas que beneficien a los colombianos residentes en el exterior y retornados:

- a) Vivienda;
- b) Educación;
- c) Pensiones y Seguridad Social;
- d) Salud;
- e) Atención integral a las víctimas del conflicto en el marco de la Ley 1448 de 2018;
- f) Comercio Exterior y Emprendimiento;
- g) Acceso a Tecnologías de la Información y las Comunicaciones;
- h) Servicios Financieros.

El Gobierno nacional garantizará los recursos suficientes para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones de la Comisión Intersectorial para el Retorno y de la política migratoria que contempla la presente ley y sus normas complementarias.

Artículo 10. Trámites y uso de TIC. Para garantizar el derecho de los colombianos en el exterior a acceder a los servicios del Estado, las entidades encargadas de los trámites efectuados por los connacionales a través de la misión consular de Colombia en el mundo, y de los sistemas virtuales deberán aplicar los principios de celeridad, economía y simplicidad, contemplados en la normativa nacional. Específicamente los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto número 19 de 2012. Así mismo se garantizarán la orientación, acompañamiento y los medios para acceder a los servicios virtuales por parte de los ciudadanos en condición de discapacidad.

El costo de los trámites que se lleven a cabo en los consulados deberá obedecer a un sistema

de equivalencias entre la moneda nacional y la moneda en la que se tasa el pago desde el exterior acorde al coste marginal que signifique el proceso administrativo en Colombia. Para ello las entidades que se encargan de los trámites de colombianos en el exterior, deberán expedir una resolución anual con los costos que tendrán los trámites en el exterior sobre la base de una tabla de equivalencias que contemple: costo marginal del trámite en Colombia, Tasa de Cambio favorable a la moneda en la que se tasa el trámite y los costos administrativos marginales que implique el traslado al exterior.

En ningún caso podrá un trámite tener un costo superior, aplicando la fórmula del inciso anterior de manera injustificada y que no sea equivalente al costo del mismo en Colombia y sus costos administrativos marginales. No podrán cargarse a estos costos los gastos propios de funcionamiento de la entidad, solamente los que representen los costos directos que impliquen los trámites.

En casos de devaluación o revaluación de la moneda nacional frente a la moneda extranjera país desde el que se haga el trámite, se hará el reajuste necesario para conservar el principio de equidad y economía.

En el caso en que la moneda extranjera del país desde el que se hace el trámite sufra una devaluación que dificulte el pago del mismo, las entidades podrán fijar una nueva tarifa o una tasa de cambio alternativa respecto a la moneda del país respectivo.

Parágrafo. Cuando por devaluación de la moneda del país de acogida el trámite del pasaporte colombiano sobrepase la tarifa de su costo marginal, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su Fondo Rotatorio podrán hacer los ajustes correspondientes a tasas de cambio alternativas y favorables, buscando garantizar los derechos a la identificación y a la nacionalidad.

3. Consideraciones y comentarios

En relación con la discusión planteada sobre los conceptos de tipo de migrantes, tipo de migración, entre otros, el DANE podría acompañar este proceso y ayudar en la discusión para la estandarización de estos, garantizando así la claridad y comparabilidad de la información.

Al respecto del **artículo 5°** el DANE cuenta en la actualidad con una operación estadística que permite medir los flujos migratorios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Por lo anterior, el DANE ya cuenta con un instrumento que permite medir la dinámica migratoria, y de ahí, establecer los insumos para la política migratoria del país.

No obstante, como el artículo hace referencia a un censo, y teniendo en cuenta su definición como operación estadística planteada por la Comisión

Económica para Europa de las Naciones Unidas según la cual se trata de “una encuesta que se realiza sobre el conjunto completo de las unidades de observación pertenecientes a una determinada población o universo” (UNECE, 2000). Es importante tener en cuenta que para cumplir con los requerimientos de un censo de colombianos en el exterior se debe contar con un marco o listado de las unidades a censar. Lo anterior es fundamental para el aseguramiento de la cobertura de la operación y la validez de sus resultados. De ahí, que adelantar una operación Censal por parte del DANE, para la población colombiana residente en otros países, conllevaría desafíos de orden administrativo logística y técnico que plantearían altísimos costos, los cuales posiblemente harían inviable su realización.

Empero, también se puede plantear el aprovechamiento de recursos existentes. Si se tiene en cuenta que la motivación del proyecto de ley con los colombianos residentes en el exterior se basa en ampliar el alcance de la política pública y sus servicios asociados a la población objetivo una fuente de información existente que puede dar cuenta de esta población de interés incluye los registros de población colombiana en el exterior (entre ellos el registro consular de la Cancillería y los registros de Migración Colombia).

Por lo anterior una alternativa viable al mecanismo censal propuesto, como herramienta válida y aplicable sería el fortalecimiento de los actuales registros, con miras a su aprovechamiento con fines estadísticos. Es decir, poder asegurar la ampliación del alcance del registro actual (registro consular) o el diseño e implementación de un registro de colombianos en el exterior a cargo de los consulados y la Cancillería; todo esto para dar respuesta a las nuevas necesidades de información (e incluso, dar respuesta al **artículo 7°** de la iniciativa legislativa). De hecho, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 869 de 2016, es función de los consulados: “4. *Actuar en calidad de notario, de funcionario de Registro Civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo*”.

El DANE podría apoyar el diseño y estructuración del registro para garantizar su posterior aprovechamiento estadístico, específicamente para caracterizar la población residente en el exterior. La estructuración de este registro permitiría contar con un marco para la realización posterior de encuestas especializadas que soporten la generación de estudios específicos requeridos para la política.

Ahora, en concordancia con lo establecido en el **artículo 10** del proyecto de ley (Trámites y uso de las TIC) y teniendo en cuenta que el artículo 5° establece que la coordinación del censo deberá ejecutarse de manera conjunta con el Ministerio de las TIC, se propone un formulario

electrónico como mecanismo de levantamiento de la información del registro propuesto.

De igual manera frente a la realización de censos, encuestas, estudios y análisis periódicos que se propone realizar en el territorio nacional para identificar familias de migrantes y retornados, se considera que el Censo de Población y Vivienda de 2018 da respuesta a esta solicitud (sin dejar de lado el diagnóstico y revisión de diversas fuentes; registros, resultados de Censos de Población Padrones de otros países, entre otras, para garantizar comparabilidad de la información). De nuevo, insistimos en la posibilidad de fortalecer el módulo de migración de las encuestas de mercado laboral (GEIH) y de Calidad de Vida (ENCV), en la medida que pueda financiarse adecuadamente.

La financiación adecuada es fundamental. Teniendo como referencia lo que establece el proyecto de ley en el **artículo 9°**: “*El Gobierno nacional garantizará los recursos suficientes para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones, de la Comisión Intersectorial para el Retorno y de la política migratoria que contempla la presente ley y sus normas complementarias*”, se considera esencial incluir un párrafo que señale explícitamente que el Gobierno nacional dispondrá de los recursos necesarios para que el DANE y las entidades mencionadas en la propuesta de modificación del artículo 5° de la Ley 1465 de 2011 puedan desarrollar las actividades allí señaladas.

Por último, debe tenerse en cuenta que cualquier información que debiera registrar el DANE con ocasión a la creación de esta plataforma o de cualquier sistema de información debe estar enmarcada en lo establecido en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993 sobre reserva legal estadística.

En estos términos, de manera respetuosa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa de la referencia. No obstante, manifestamos atentamente la voluntad para colaborar con la iniciativa legislativa en lo que resulte pertinente, dentro de los parámetros legales y constitucionales.

Con un cordial saludo,



JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO

Director

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Le 01/07/19

HS Carlos Eduardo Guevara Villabón – Autor

HR Ana Paola Agudelo García – Autora

HR Juan David Velez – Ponente

HR Gustavo Londono – Ponente

Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General, Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se dictan unas disposiciones legales para reconocer el legado histórico, cultural, social y el desarrollo económico del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.

Bogotá, D. C.

100

Honorable Congresista

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 No. 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de ley número 354 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan unas disposiciones legales para reconocer el legado histórico, cultural, social y el desarrollo económico del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.

Respetado Presidente:

En atención a la iniciativa mencionada en el asunto, cordialmente presento comentarios y consideraciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), desde la perspectiva del Sector Estadístico, con fundamento en el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 173 de 2019.

Al respecto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el artículo 208 de la Constitución Política y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte de interés, formula las siguientes observaciones:

1. Contenido del texto debatido

El Proyecto de ley número 354 de 2019 de la Cámara, pretende la creación de una “Comisión Especial Temporal Bicontenario de Riosucio” para estudiar, evaluar y proponer soluciones estructurales a la actual situación de diferencias entre los pobladores del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas. En el numeral 4 del artículo 2°, menciona específicamente al DANE al señalarle que debe: “Definir cuál es el real censo de habitantes, especificando cuánta y cuál es la población indígena y cuánta y cuál la no indígena o diversa que ocupa el territorio. Definiendo como se determina la calidad de indígena y cuáles habitantes de Riosucio se pueden censar como indígenas y cuáles no.” Además, en el artículo 3° plantea la conformación de la Comisión, presidida por el Ministerio del Interior, y uno de sus integrantes es el DANE.

2. Consideraciones y comentarios

En relación al proyecto de ley debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Respecto al tiempo de la Comisión Temporal Especial del Bicentenario de Riosucio, el periodo de dos años es demasiado corto, sobre todo para las definiciones territoriales (clarificación, reestructuración; saneamiento de resguardos coloniales). Por esto, debería incluirse un párrafo que permita su extensión en caso que no se logren los objetivos de dicha comisión especial o el traslado de lo logrado a otras entidades competentes, con plazos definidos para sus logros. En el pasado, diferentes administraciones han intentado resolver la clarificación y reestructuración de resguardos coloniales con normas previas y con plazos restringidos que no han logrado sus propósitos.
2. Frente al numeral 4 del artículo 2° del proyecto de ley, se considera inviable debido a que el DANE realizó un Censo Nacional de Población y Vivienda durante el 2018 con la participación de las comunidades étnicas, por lo tanto debería tomarse la información de ese censo para las definiciones que se necesitan. Lo anterior se expone considerando que la vigencia de la comisión es de dos años a partir de la promulgación.

Además, es necesario precisar que el DANE puede dar datos de la población que, a través de los censos de población realizados cada 10 años, se autorreconoce como población perteneciente a un grupo étnico o ninguno. Debe tenerse en cuenta que este dato es oficial, ya que es declarativo, y en este sentido es inconveniente utilizar la palabra “real”, pues sus resultados cuantifican dicha población basado en autorreconocimiento; sin embargo, no puede establecerse una restricción sobre cuáles ciudadanos pueden censarse como indígenas y cuáles no, pues la metodología que tiene el DANE para captar la pertenencia étnica es el autorreconocimiento (de acuerdo a lineamientos internacionales: Celade-Cepal, ONU, etc.), el cual es un derecho individual a reconocerse a un grupo étnico o a ninguno.

3. En el proyecto de ley se habla de población no indígena o diversa, pero no se especifica sobre qué tipo de diversidad aplica (étnica, de género, etaria, etc.). Como se dijo previamente, la pregunta de autorreconocimiento da cuenta de los grupos étnicos del país y no de la población diversa en el entendido de que esta puede hacer referencia a múltiples tipos de diversidad como género, etaria, funcionalidad diversa para lo que se requeriría la exploración de otras temáticas y preguntas a incluir en los censos de población (con la subsecuente

necesidad de recursos para financiar estas incorporaciones); por ejemplo, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 captó la pertenencia étnica y no la diversidad.

4. Sobre el párrafo mencionado previamente, se le asigna una responsabilidad al DANE no procedente con su misionalidad, en el sentido de determinar la calidad de indígena. Esta es una competencia atribuible a la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior todo esto a través del desarrollo de estudios etnológicos que busquen definir a través de parámetros establecidos desde la antropología, la historia y la geografía, la calidad de indígena.

Así las cosas, el proyecto de ley plantea obligaciones al DANE que exceden sus competencias legales y misionales y en ese sentido no podríamos avalar el texto, sin embargo, se reconoce la importancia del proyecto de ley en la medida que busca poner en discusión diversas problemáticas relacionadas con la existencia de resguardos coloniales, las cuales no han sido resueltas en la actualidad generan tensión al nivel territorial con autoridades municipales e indígenas.

En estos términos, de manera respetuosa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa de la referencia. No obstante, manifestamos atentamente la voluntad para colaborar con la iniciativa legislativa en lo que resulte pertinente, dentro de los parámetros legales y constitucionales.

Con un cordial saludo,



JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO

Director

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Con copia:

HS Carlos Felipe Mejía - Autor

HR Fernando Gómez B. - Autor

HR Cesar Eugenio Martínez - Ponente

Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General, Cámara de Representantes.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2018 CÁMARA

Proyecto de ley por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común,

en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones con respecto del Proyecto de ley número 284 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito.*

El contenido del Plan Estratégico de Seguridad Vial debe fijarlo el mismo empleador o empresario:

La ANDI es consciente de la importancia de promover hábitos seguros en la vía pública. De igual manera, propugna por la responsabilidad social empresarial, entendida esta como iniciativas o compromisos voluntarios en diversos ámbitos y en favor de la comunidad.

En este sentido, y también con base en el texto y el contexto de la Ley 1503 de 2011, la ANDI acoge el Plan Estratégico de Seguridad Vial como un instrumento de educación o capacitación para empleados y contratistas, y de apoyo a las autoridades de tránsito, cuyo contenido lo define el empresario mismo.

En efecto, el objeto de la Ley 1503 de 2011, contemplado en su artículo primero, es:

“... definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en las personas la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública...”.

Bajo estos parámetros, bien cabe concluir que la Ley 1503 de 2011, en lo que respecta con el Plan Estratégico de Seguridad Vial, no quiso establecer un modelo único.

El texto mismo del artículo de la ley mencionada ratifica la conclusión anterior, toda vez que señala unas acciones mínimas que debe contener ese Plan Estratégico de Seguridad Vial para que sea válido o apto.

Finalmente, cabe mencionar que en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 10 Senado de 2010, 280 Cámara de 2011, que devino en la Ley 1503 de 2011, aparece que la adopción de un Plan Estratégico de Seguridad Vial toma como ejemplo una iniciativa de la comunidad de Madrid (España) en el marco de la responsabilidad social corporativa o empresarial, esto es, de carácter voluntario (ver *Gaceta del Congreso* número 458 de 2010).

Los Planes Estratégicos de Seguridad Vial han derivado en un requisito muy oneroso y casi que imposible de cumplir:

Ese alcance de la Ley 1503 de 2011 ha sido desvirtuado por las disposiciones reglamentarias

de los Decretos número 2581 de 2013 y 1906 de 2015, hoy contenidas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte número 1079 de 2015, y por las resoluciones del Ministerio de Transporte que establecieron una guía metodológica para la elaboración del Plan Estratégico de Seguridad Vial y una guía para la evaluación de dicho Plan (Resoluciones números 1565 de 2014 y 1231 de 2016, respectivamente).

De esta reglamentación, preocupan especialmente a la ANDI los aspectos siguientes:

1. La consagración de líneas de acción adicionales a las de la ley.
2. La creación de sanciones por incumplimiento.
3. La articulación del Plan Estratégico de Seguridad Vial con las obligaciones del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Hoy no es fácil determinar el ámbito de uno y otro.

El diseño actual de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial supone una carga muy onerosa para los obligados y les resta competitividad.

De acuerdo con una encuesta realizada por la ANDI, a principios del año 2018, entre sus afiliados, solo el 21.4% de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial registrados fue aprobado por las autoridades de tránsito, el 52.9% no fue aprobado y el 25.7% estaba en trámite. Había casos en los que los Planes fueron registrados desde el año 2014 y todavía, al momento de la encuesta, no existía un pronunciamiento sobre ellos. Todo esto pone de presente que las autoridades de tránsito **i.** no tienen claridad en cuanto a los criterios de evaluación de los Planes y **ii.** carecen de los recursos para hacer oportunamente las evaluaciones. Para resumir, las dificultades prácticas y la inseguridad jurídica son manifiestas.

El proyecto de ley hace todavía más gravoso el requisito de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial:

En efecto, la iniciativa, además de incrementar de forma desproporcionada el número de obligados a la adopción de Planes Estratégicos de Seguridad Vial, no da solución a los problemas actuales, ya que el contenido de dichos Planes queda sujeto a la reglamentación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

En conclusión, para la ANDI este proyecto de ley es inconveniente, y por ello solicita que no sea aprobado.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

CARTA DE COMENTARIOS DE REPRESENTANTES DE FLASH MOBILE, ETB, TELEFÓNICA, VIRGIN, TIGO Y SUMA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2018 CÁMARA, 152 DE 2018 SENADO

por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y se dictan otras disposiciones.

IVAN DUQUE MARQUEZ
Presidente de la República

GLORIA STELLA ORTIZ
ALVARO FERNANDO GARCIA
LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
Presidentes de las Altas Cortes

ERNESTO MACIAS y ALEJANDRO CARLOS CHACON
Presidente del Congreso de la República y de a Cámara de Representantes

FERNANDO CARRILLO
Procurador General de la Nación

CARLOS FELIPE CORDOBA
Contralor General de la Nación

CARLOS ALFONSO NEGRET
Defensor del Pueblo

SYLVIA CRISTINA CONSTAIN
Ministra de TIC

GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA
Directora DNP

ANDRES BARRETO
Superintendente de Industria y Comercio

CARLOS LUGO
GERMAN DARIO ARIAS
JUAN MANUEL WILCHES
Miembros de la CRC

Respetados señores:

Para nadie es desconocido que el sector TIC, es la más importante herramienta de desarrollo de nuestro país. Las TIC como ninguno otro sector son el motor del trabajo, la educación, la seguridad, la información, la cultura, el balance económico y en general el bienestar para los colombianos. La experiencia de varios países da cuenta de la utilidad de las telecomunicaciones para lograr, en pocos años, el aumento de los niveles de PIB de sus naciones. Singapur, Corea, Chile, Costa Rica, Chipre y Kazajistán lo han logrado, destacándose con mejores índices de bienestar y digitales, la correlación es indiscutible, Desarrollo es igual a TIC.

Un gran logro que debe destacarse en este 2019, es la aprobación de la Ley de Modernización del Sector, norma que no solo brinda herramientas de inversión al sector, sino que sienta las bases para el futuro de la prestación de los servicios en Colombia.

Sin embargo, el nivel de competencia en los servicios de TIC, es lamentable. Las cifras hablan por sí solas. Colombia es el segundo país más concentrado de los países de la OCDE, y su índice de competitividad solo alcanza el puesto 52 entre 63 países.

Pese a los grandes esfuerzos que se han realizado, a las ofertas vigentes, a la lucha en el mercado y al empeño en seguir brindando mejores servicios a los usuarios, el mercado no es dinámico. Y ello se debe en todo, no en parte, a la falta de competencia en el sector, generada por la alta participación de un operador en los servicios

que, con su capacidad de determinar el mercado, influye en su bajo nivel de crecimiento. El operador dominante de voz, extiende su influencia hacia el mercado de datos, fijo y digital, de allí la urgente intervención que se requiere.

La dominancia no es un problema menor, es un problema que nos debe preocupar a todos los colombianos, en tanto, una baja competencia, i) es el camino seguro hacia la creación de un monopolio, ii) genera un desincentivo a la inversión general, iii) ralentiza la innovación tecnológica y iv) dificulta el ejercicio de los derechos de los consumidores. Todos estos problemas afectan los derechos fundamentales y sociales de los colombianos, de los cuales ustedes son garantes en cada una de sus misiones institucionales, hoy día y sin estar en un monopolio aún, CLARO es el operador con el mayor número de incidencias (SIC 2017), completando casi el 50% del total de ellas.

Por ello es histórica la decisión que está en manos de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) y en la agenda para el miércoles 12 de junio de 2019. Este es un paso en una actuación de casi 3 años en la CRC y que resulta imprescindible si se espera que el país capture los beneficios de la digitalización, así como la futura asignación de espectro. Un mercado de telecomunicaciones en competencia es el mejor apalancador para el bienestar social como lo predijo Stiglitz premio nobel de economía¹.

Con la declaración de dominancia el sector seguramente crecerá, pues la competencia es el primer incentivo para la inversión en infraestructura. Prueba de ello es que los operadores firmantes en los últimos tres años han invertido más de 7 billones en nuevas y mejores redes, siendo la inversión de cada operador en términos porcentuales en relación con sus ingresos equiparable o mayor a la realizada por el dominante.

De allí nuestro llamado para que este miércoles se tome la decisión y sea respaldada por todos los organismos del Estado colombiano.


PEDRO JOSÉ LEÓN FORERO
FLASH MOBILE


ILIA MARINA OBANDO
ETB


FABIÁN HERNÁNDEZ RAMÍREZ
TELEFONICA


GUIDO SACCONI
VIRGIN


MARCELO CATALDO
TIGO


MIGUEL GIRALDO
SUMA

¹ <https://core.ac.uk/download/pdf/6582259.pdf>

CONTENIDO

Gaceta número 623 - Martes, 16 de julio de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 CARTAS DE COMENTARIOS

	Págs.		Págs.
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 62 de 2018 Cámara, por la cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.	1	Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley número 244 de 2018 Cámara, por medio de la cual se declara patrimonio cultural inmaterial de la Nación, el Festival Ipanoré en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, y se dictan otras disposiciones.	19
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 002 de 2018 Cámara, por el cual se regulan las condiciones de Bienestar Animal en la Reproducción, Cría y Comercialización de Animales de compañía en el territorio colombiano...	4	Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 301 de 2018 Cámara, 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.	22
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia.	5	Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 198 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea un programa nacional de becas y apoyo al sostenimiento de los estudiantes de las instituciones de educación superior técnico, tecnológico y universitarias públicas y se dictan otras disposiciones.	24
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 154 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 207 de 2018 Cámara, por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños y niñas del territorio nacional mediante la reglamentación y regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.	7	Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de ley número 302 de 2018 Cámara, 61 de 2017 Senado, por el cual se establecen disposiciones para la eliminación del uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos.	26
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley orgánica número 378 de 2019 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.	8	Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de ley número 302 de 2018 Cámara, 61 de 2017 Senado, por el cual se establecen disposiciones para la eliminación del uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos.	32
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 47 de 2018 Cámara, por medio de la cual se faculta a la Superintendencia Financiera de Colombia para certificar el interés bancario corriente para cada una de las líneas y/o modalidades de crédito existentes.	10	Carta de comentarios del Banco de la República al Proyecto de ley número 197 de 2018 Cámara, 11 de 2017 Senado, por medio del cual se crea la política de mecanización agropecuaria, y se dictan otras disposiciones.	36
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 145 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona el artículo 35 de la Ley 743 del 2002, estableciendo unos derechos para los dignatarios de los organismos de acción comunal. ...	12	Carta de comentarios de la Federación Colombiana de Municipios a la ponencia parasegundo debate al Proyecto de ley número 068 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia.	37
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley número 275 de 2018 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración del Bicentenario de Riosucio, Caldas, el municipio que nació al mismo tiempo que la República, y se dictan otras disposiciones.	13	Carta de comentarios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al Proyecto de ley número 351 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adopta un sistema de información para el sector agropecuario.	38
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de ley número 273 de 2019 Senado, 236 de 2018 Cámara, por la cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del pintor, muralista, escultor antioqueño Pedro Nel Gómez Agudelo y se declara como bien de interés público y cultural la casa museo que lleva su nombre en el municipio de Medellín, Antioquia.	17	Carta de comentarios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Proyecto de ley número 148 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para la política integral migratoria en Colombia y se dictan otras disposiciones.	40
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para segundo debate al Proyecto de ley número 257 de 2018		Carta de comentarios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) al Proyecto de ley número 354 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan unas disposiciones legales para reconocer el legado histórico, cultural, social y el desarrollo económico del municipio de Riosucio en el departamento de Caldas.	43
		Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) al Proyecto de ley número 284 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito.	44
		Carta de comentarios de Representantes de Flash Mobile, Etb, Telefónica, Virgin, Tigo y Suma al Proyecto de ley número 202 de 2018 Cámara, 152 de 2018 Senado, por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) y se dictan otras disposiciones.	46