



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 603

Bogotá, D. C., martes, 9 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 21 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para la correcta prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxis" y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Protocolo de prestación del servicio público de taxi.* Las Empresas Operadoras del Servicio Público de transporte individual de pasajeros "taxi", deberán presentar a la Secretaria de Tránsito Municipal o quien haga sus veces, un protocolo en el que se indiquen los parámetros que deben cumplir sus afiliados en materia de seguridad, calidad, servicio al cliente y capacitación, dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Artículo 2°. *Control y seguimiento a los protocolos.* Las Secretarías de Tránsito Municipales o quienes hagan sus veces realizarán seguimiento y control a la entrega y cumplimiento de los protocolos de Prestación del Servicio Público de Taxi, y enviarán un informe semestral a la Superintendencia de Puertos y Transporte sobre el cumplimiento de esta función por parte de las Empresas Operadoras del Servicio Público de transporte individual de pasajeros "taxi".

Parágrafo. La Superintendencia de Puertos y Transporte sancionará a las Empresas Operadoras del Servicio Público de transporte individual de pasajeros "taxi", por el incumplimiento en la presentación del protocolo o la falta de medidas para implementar su correcto cumplimiento, con una sanción de hasta cien (100) salarios mínimos legales vigentes mensuales (smlvm).

Artículo 3°. *Interposición de quejas.* La incorrecta prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxi" podrá generar la interposición de una queja por parte del usuario afectado ante la Secretaria de Tránsito Municipal o quien haga sus veces. El Ministerio de Transporte reglamentará la forma, el pro-

ceso y procedimiento que debe cursar la queja dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente Ley.

Parágrafo 1°. El proceso de presentación y trámite de las quejas deberá ser expedito y fácil para el usuario.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte regulará lo relacionado con el valor probatorio de las fotos y vídeos aportados por el quejoso para demostrar la infracción acusada, y la interposición, modulación y parametrización de las sanciones impuestas por la Superintendencia de Puertos y Transporte y por las Secretarías de Tránsito Municipales o quienes hagan sus veces.

Artículo 4°. *Conductas sancionables.* Las secretarías de Tránsito Municipales o quienes hagan sus veces en atención a queja presentada por un usuario y al procedimiento establecido por el Ministerio de Transporte aplicaran sanción pedagógica o pecuniaria de hasta diez (10) salarios mínimos legales vigentes mensuales (smlvm), además de la posibilidad de suspender hasta 3 años la facultad de ejercer la labor de taxista por la incorrecta prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxi" a los conductores que constituyan alguna de las siguientes conductas:

1. Omitir la prestación del servicio cuando este sea requerido por el usuario exceptuando que se encuentre fuera de servicio.
2. No acatar las solicitudes del usuario en cuanto al volumen del radio, ruta escogida y al no uso de dispositivos móviles durante la prestación del servicio.
3. Fumar, consumir alimentos o bebidas durante la prestación del servicio.
4. Tener el vehículo en condiciones de desaseo.
5. No disponer del dinero en la cantidad o de las denominaciones necesarias en el momento del pago de la carrera para que no se presenten contratiempos.

6. Cobrar por servicios no prestados, adulterar el método de medición del servicio (taxímetro) o aumentar de forma injustificada el valor del servicio.

7. Realizar maniobras que pongan en riesgo la vida o la integridad física del usuario.

8. No tener en lugar visible para el usuario la identificación del conductor y del vehículo.

9. No exigir la utilización del cinturón de seguridad por parte del usuario.

10. Tratar de forma deshonrosa, denigrante o irrispetuosa al usuario y/o a los demás actores de la vía.

Parágrafo. La reincidencia podrá causar la pérdida de la licencia de conducción del prestador del servicio de "taxi".

Artículo 5°. *Plataforma virtual para el usuario.* El Ministerio de las Telecomunicaciones en Coordinación con el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte, crearán una plataforma virtual nacional (web y aplicación para dispositivos móviles) que sirva como herramienta para la interposición de quejas y denuncias en cualquier municipio del país. A esta plataforma virtual tendrán acceso las Secretarías Municipales de Tránsito del país o quienes hagan sus veces para conocer e iniciar el procedimiento establecido de acuerdo a la presente Ley.

La plataforma virtual contendrá como mínimo lo siguientes parámetros:

1. Link de peticiones, quejas y recursos que interpongan los usuarios direccionándose éstas a la empresa operadora de taxis a la que está afiliada el taxista denunciado y a la secretaria Municipal de Tránsito o quien haga sus veces del Municipio donde se originó la queja.

2. Identificación del conductor asociado al vehículo y la empresa.

3. Calificación del servicio prestado por ese conductor.

4. Trazabilidad del proceso de denuncia y respuesta para el Usuario.

Parágrafo: Se le exigirá a todas las aplicaciones que sean utilizadas para la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxi", que tengan un Link que dirija al usuario a la plataforma virtual de que habla el presente artículo.

Artículo 6°. *Profesionalización.* El Ministerio de Transporte regulará los requisitos y el procedimiento para la acreditación como conductor profesional en el servicio público de transporte individual de pasajeros "taxi".

Las empresas operadoras del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxi" únicamente podrán tener afiliados vehículos conducidos por personas que estén debidamente acreditadas como conductores profesionales. Para el cumplimiento de la presente disposición el Ministerio de Transporte señalará el plazo para su cumplimiento que no debe ser mayor a 5 años a partir de la expedición de la presente Ley.

Parágrafo 1°. La capacitación deberá versar como mínimo sobre las siguientes áreas: Servicio al cliente, manejo defensivo, seguridad personal y la de sus pa-

sajeros, primeros auxilios, convivencia con respeto, con el objetivo de profesionalizar la labor del taxista en el país.

Parágrafo 2°. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) diseñará y ofrecerá programas de formación complementarios dirigidos a los conductores de taxi con aspectos como: aprendizaje de segunda lengua, finanzas, contabilidad y desarrollo empresarial.

Artículo 7°. *Plataforma de pagos y GPS.* Como requisito esencial de los protocolos de prestación del servicio de taxi, las empresas operadoras del servicio de transporte público individual de pasajeros "Taxi" en un periodo de 2 años a partir de la expedición de la presente ley, deberán crear e implementar una plataforma virtual en la que interactúen la empresa operadora, el usuario y el conductor, y en caso de denuncia por mala prestación del servicio un link que redirija a la plataforma virtual pública establecida en el artículo 5° de la presente ley.

Esta plataforma deberá permitir el rastreo GPS del vehículo que presta el servicio, la distancia recorrida en la carrera, la calificación que da el usuario del servicio prestado, el valor exacto del servicio prestado en atención a la distancia recorrida y el tiempo utilizado, además de la opción de pago por medios electrónicos.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Representante a la Cámara por Bogotá

ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO
Representante a la Cámara por Valle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia, de acuerdo a la Central Unitaria de Trabajadores, hay 760 mil taxistas¹ que transportan mensualmente en las tres principales ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) a 4.8 millones de personas que vez invierten semanalmente cien mil setenta millones de pesos² (\$100.070.000.000).

Sin embargo, de acuerdo con el estudio del Centro Nacional de Consultoría de diciembre de 2015 "Tendencias de uso en el transporte individual" el 31% de

¹ <http://cut.org.co/760-mil-taxistas-de-colombia-ya-cuentan-con-norma-que-les-garantiza-la-seguridad-social-integral/>

² <http://www.publimetro.co/colombia/en-bogota-medellin-y-cali-un-50-de-habitantes-usa-transporte-individual/lmkolk!hvEV6BmwPWCb6//>

los usuarios habituales de *taxismo* han disminuido su uso debido en gran parte a la mala atención al usuario por parte de los conductores del servicio “taxi”. (Negrilla fuera de texto original)

Solo en el Distrito Capital a 30 de noviembre de 2015 la Secretaría de Movilidad recibió 1.471 quejas por el mal servicio ofrecido por taxistas, 492 reclamos corresponden a taxistas que se negaron a prestar el servicio sin causa justificada, 628 por taxímetros presuntamente alterados o cobros de tarifas con sobrecostos, y 118 por maltrato o intolerancia de los conductores hacia los pasajeros; las otras 233 fueron por diferentes asuntos³.

Según el Decreto 172 de 2001, el servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad. Estas empresas son las encargadas de realizar las investigaciones y posteriores sanciones sobre las denuncias realizadas por los usuarios de taxis afiliadas a su empresa. Adicionalmente están los procedimientos realizados por las entidades distritales y municipales encargadas de la regulación y control del medio de transporte.

Sin embargo, la percepción ciudadana es de impunidad e ineffectividad del proceso de denuncia y sanción por la mala prestación del servicio de taxis.

Es importante recalcar que no se puede abrogar la responsabilidad de esta situación a los conductores de taxis de forma general. Ellos son personas que han reindicado el valor del buen ciudadano y ha sido ejemplo de colaboración con la Fuerza Pública en todo el país. Son ciudadanos que entregan su vida al servicio público, conduciendo cada día alrededor de 13 horas, recibiendo ingresos mensuales de \$800.000 en promedio, sin garantías laborales y sin la opción de profesionalizarse en su labor⁴ con el aprendizaje de conocimientos sobre servicio al cliente, comunicaciones y finanzas personales.

Por lo anterior se hace necesario legislar en busca de la protección de los usuarios y de la correcta prestación del servicio de transporte público individual de pasajeros “Taxis” estableciendo un procedimiento de quejas y reclamo, expedito y eficaz para el ciudadano.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La circulación libre y segura en los diferentes medios de transporte es un derecho de todos los habitantes del territorio colombiano. La seguridad vial debe estar encaminada a la protección de los usuarios del servicio público de transporte a través de la fijación de normas que aboguen por el cumplimiento de este propósito.

Teniendo en cuenta el objeto del proyecto de ley, es importante señalar que la Constitución Política de 1991 estableció en sus artículos 25, 58, 333 y 334 el ejercicio de actividades económicas e iniciativas privadas como un derecho que puede ejercer cualquier persona con libertad y protección del Estado. Sin embargo, la misma Constitución en su artículo 78 ordenó la existencia de un campo de protección a favor del consumidor y/o usuario de bienes y servicios inspirado principalmente

en garantizar la defensa, la salvaguarda, la seguridad e igualdad de los consumidores.

Los artículos superiores 78, 333 y 334 ya mencionados sujetaron todas las actividades económicas al cumplimiento de los requisitos y permisos fijados en la ley, cuyo fin se debe encaminar a la protección del usuario y/o el consumidor y a garantizar el bien común y la prevalencia del interés social en todos los casos.

Las Sentencias de Constitucionalidad C-1141 de 2000 y C-592 de 2012 ha sido enfáticas en ratificar la potestad conferida al Estado para intervenir en las relaciones económicas, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la actividad y que no existan abusos a través de la ley, la cual regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

1.1. Fundamentos Constitución Política

“**Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

[...]

“**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

[...]

“**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social...”

[...]

“**Artículo 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

[...]

“**Artículo 208.** Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley...”.

[...]

“**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien

³ <http://www.movilidadbogota.gov.co/?pag=2513>

⁴ <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/movilidad2/taxi.html>

común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

[...]

“**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

[...]

1.2. Fundamentos Legales

Según el Código Nacional de Tránsito Terrestre, un TAXI es un vehículo automotor destinado al servicio público individual de pasajeros. Se identifican por el color amarillo de su carrocería, el color de la placa (que tiene fondo blanco y caracteres negros). Además, llevan visible el nombre de la empresa a la cual están afiliados y cada vehículo está provisto de un taxímetro para liquidar el valor del servicio.

Según el Decreto 172 de 2001, el servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino⁵.

Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones:

Artículo 2°. Principios Fundamentales.

(...)

c) De la libre circulación: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular. (...)

Artículo 3°. Principios del transporte público. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

I. DEL ACCESO AL TRANSPORTE

El cual implica:

a) Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad;

b) Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización;

c) Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo;

⁵ <https://www.medellin.gov.co/movilidad/transito-transporte/taxis>

d) Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte

(...) **Artículo 3º.** Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público, las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los Artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

Artículo 5º. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada modo. (...)

DECRETOS

Decreto 172 de febrero 5 de 2000, por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi

Artículo 1º. Objeto y Principios. El presente Decreto tiene como objeto reglamentar la habilitación de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi y la prestación por parte de éstas de un servicio eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte, como el de la libre competencia y el de la iniciativa privada, a los cuales solamente se aplicarán las restricciones establecidas por la Ley y los Convenios Internacionales.

Artículo 4º. Transporte público. De conformidad con el artículo 3º de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeto a una contraprestación económica.

Artículo 6º. Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi. El Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, **donde el usuario fija el lugar o sitio de destino**. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes.

JURISPRUDENCIA

Sentencia C- 568 de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis

“De acuerdo con el artículo 150-25 constitucional corresponde al Congreso de la República unificar las

normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y que en ejercicio de esa competencia el Legislator está llamado a expedir disposiciones aplicables en todo el territorio nacional que deberán ser respetadas por las autoridades territoriales en el ejercicio de sus competencias, en aplicación del mismo principio de jerarquía normativa a que se ha hecho referencia”.

1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

MÉXICO

En el Estado de México existe un sistema de seguimiento a las denuncias interpuestas por los usuarios por mala prestación del servicio público de transporte, que se desarrolla desde una aplicación para celulares y un *call center*. A través de estos medios el Gobierno mexicano recibe las denuncias anónimas y las entrega al correspondiente delegado de la zona de transporte público para la correspondiente notificación y posterior sanción del conductor.

Este sistema cuenta con un número único de folio que es entregado al usuario y con el cual puede hacer seguimiento a su denuncia.

Según el Reglamento del Transporte Público y Servicios Conexos del Estado de México, los operadores están obligados a:

- Tener licencia.
- Estar aseados.
- No ir tomados o drogados.
- Ser corteses y comedidos.
- No manejar a exceso de velocidad.
- No llevar gritones o cualquier tipo de ayudante.
- No llevar magos, payasos, vendedores o similares.
- No llevar vidrios polarizados, cortinas, luces de neón o similares.
- No llevar música ruidosa, cornetas, trompetas, alerones, rines de punta, calcomanías con groserías, telas o adornos de cualquier tipo.
- No fumar ni usar el celular al conducir⁶.

LEY DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO

Esta ley plantea la obligatoriedad de garantizar a los usuarios el derecho a que el servicio público de transporte se preste en forma regular, continua, uniforme, permanente e ininterrumpida y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia, cumpliendo con las reglas y condiciones de calidad del servicio, con estricto apego a la normatividad aplicable.

Se establecen módulos de atención ciudadana para combatir los actos irregulares de los servidores públicos y los sistemas de comunicación y enlace con la ciudadanía a través de los cuales se captarán y canalizarán las quejas, denuncias, recomendaciones y programas; para coordinar y unificar esfuerzos con las áreas internas de la Secretaría, así como con la Fiscalía General y los órganos de control gubernamental.

⁶ http://smovilidad.edomex.gob.mx/sites/smovilidad.edomex.gob.mx/files/files/pdf/folleto_qmovil.pdf

CHILE

Sistema de atención ciudadana del Ministerio de Transporte, encargado de recepcionar quejas, reclamos y denuncias sobre los abusos que en desarrollo de su labor cometen conductores de servicio público y ejecutar las acciones sancionatorias y de fiscalización correspondientes⁷.

Hechos denunciados:

- Problemas de frecuencia taxis urbanos.
- Alteración de recorridos de taxis
- Vehículo de transporte público que se niega a transportar a usuario.
- Conducción irresponsable.
- Conductor no reconoce pase escolar.
- Maltrato del conductor.

ECUADOR

La Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su reglamentación, establecen la Agencia Nacional de Tránsito para crear los medios y desarrollar las políticas generales emanadas del Ministerio del sector, garantizando un nivel óptimo de satisfacción de los usuarios, estableciendo y monitoreando el cumplimiento de metas, objetivos y estándares de calidad de servicio⁸.

ESPAÑA

LA LEY 10/2014

Regula entre otros temas la correcta atención al usuario y establece una mayor profesionalidad, capacitación y dedicación del titular de la licencia y, como consecuencia, un beneficio del usuario y evita situaciones de especulación económica a costa de un servicio destinado al público.

El Título IV establece el estatuto jurídico del usuario del taxi y desarrolla un conjunto básico de derechos y deberes. Entre otros, se contempla el derecho a acceder al servicio en igualdad de condiciones, para lo que los conductores deben proporcionar ayuda a personas que vayan acompañadas de niños o a las mujeres gestantes, debiendo cargar y descargar su equipaje. También se regula el derecho a seleccionar el recorrido más adecuado y a recibir un documento justificativo de la prestación del servicio⁹.

2. CONVENIENCIA

Se requiere expedir una norma que establezca medidas contundentes contra la incorrecta prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros "taxis" atacando los altos niveles de insatisfacción de los ciudadanos frente al servicio a través de la educación y la corrección.

3. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal toda vez que no

⁷ <http://www.transportescucha.cl/>

⁸ https://www.usfq.edu.ec/sobre_la_usfq/servicios/autoclub/consultoria/Documents/reglamento_ley_de_transito.pdf

⁹ <http://www.20minutos.es/noticia/2330825/0/bernabedestaca-que-nueva-ley-taxi-garantiza-derechos-lucha-contra-intrusismo/>

ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo, por lo tanto no ordena una modificación al marco fiscal de mediano plazo de la entidad competente.

Atentamente,



CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Representante a la Cámara por Bogotá

ANA PAOLA AGUDELO

Representante a la Cámara
Colombianos en el exterior

GUILLERMINA BRAVO

Representante a la Cámara por Valle

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 069** con su correspondiente exposición de motivos. Por el honorable Representante *Carlos Guevara Villabón*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 32 de la Ley 730 de 2001.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este documento contiene la necesidad de que a través del Congreso de la República se modifique el artículo 32 de la Ley 730 de 2001, conocida como Ley de Abanderamiento; en el sentido de: (1) Eliminar la palabra "excluido" y reemplazarla por "exento"; (2) Incluir la nueva construcción, la conversión y la repotenciación de naves, embarcaciones y artefactos navales dentro de las exenciones; (3) Incluir el transporte fluvial; con el objeto de eliminar la "Protección Negativa" a que están siendo sometidos los empresarios del sector acuático en Colombia; (4) Declarar gravados los servicios marítimos prestados por los transportadores colombianos.

Esta exposición de motivos está estructurada de la siguiente forma:

1. Introducción.
2. Objetivos del proyecto de ley.
3. Planteamiento del problema.
4. Soluciones propuestas.

5. Dimensionamiento del Sector Naval e Industrias Auxiliares¹.

6. Descripción del Impacto Económico y Social.

7. Proyección de la industria marítima, fluvial y portuaria en Colombia

8. Antecedentes de la iniciativa.

9. De los Costos Tributarios Frente a los Beneficios de la Industria.

10. Nuevo artículo propuesto.

1. Introducción

Una de las formas más sencillas de demostrar el Poder Náutico (Marítimo y Fluvial), de un país es a través de su registro y matrícula de naves, embarcaciones y artefactos navales, por eso es de vital importancia que los colombianos entendamos que la única manera de recuperar ese poder que nos hizo grandes en el siglo pasado cuando teníamos navegación de primera calidad por los mayores ríos de Colombia y que nuestro pabellón ondeara por todos los mares del mundo, es por lo menos colocando a los empresarios colombianos del transporte marítimo y fluvial en el mismo nivel de obligaciones tributarias para una sana competencia en el marco del libre comercio de bienes y servicios.

Como primera medida es necesario conocer las definiciones de registro, matrícula, abanderamiento, exclusión del IVA y exención del IVA.

Registro: Diligencia mediante la cual la Autoridad Marítima Nacional inscribe en el Libro de Registro las naves y artefactos navales autorizados para enarbolar la bandera colombiana, así como todos los actos, documentos y contratos relacionados con los mismos.

Matrícula: Es el Acto Administrativo mediante el cual la Autoridad Marítima Nacional certifica que una nave o artefacto naval autorizado ha sido inscrito en el Libro de Registro correspondiente, de conformidad con el Código del Comercio.

Abanderamiento: Es el Acto Administrativo por el cual, tras la correspondiente tramitación, se autoriza a que una embarcación enarbole el pabellón nacional.

Exclusión del IVA: No hay causación del impuesto; al no causarse, no da lugar al productor de solicitar la devolución del IVA pagado, y cualquier valor que pague el productor por concepto de IVA, debe ser llevado al mayor valor del gasto o del costo.

Exención del IVA: Si hay causación del impuesto, con tarifa del 0%. Los productores podrán descontar el IVA pagado por compras de bienes y servicios relacionados con la producción de dichos bienes exentos.

2. Objetivos del proyecto de ley

i) Eliminar la protección negativa del sector, igualando las condiciones tributarias, en materia del Impuesto Sobre las Ventas (IVA), de los Empresarios y Armadores Colombianos frente a los Empresarios y Armadores Extranjeros.

ii) Incentivar la construcción, reparación y mantenimiento de naves, embarcaciones y artefactos navales en Colombia, tanto para el servicio nacional, como para el servicio internacional.

iii) Incluir la conversión y repotenciación dentro de las exenciones.

iv) Incluir en la Exención del Impuesto sobre las Ventas (IVA), a las Embarcaciones Fluviales Colombianas.

v) Declarar gravados los servicios marítimos prestados por los transportadores marítimos colombianos

3. Planteamiento del problema

Colombia está bañada por dos mares, e importantes y caudalosos ríos atraviesan una longitud considerable del territorio; compartimos fronteras con Panamá, país que tiene el mayor tráfico marítimo del mundo y con Venezuela uno de los mayores productores y exportadores de petróleo a nivel mundial; poseemos 928,660 km² de extensión de costas marítimas, 10.158 km de longitud fluvial, 55 terminales portuarias, 17 áreas offshore aptas para desarrollar exploraciones y 1 aérea offshore en producción. Es el único país de Suramérica que tiene costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe, por todo lo anterior y muchas riquezas más, se podría concluir que la consolidación de Colombia como país marítimo y fluvial es una realidad, sin embargo no es así; hemos visto con el pasar de los años cómo la Flota Mercante y Fluvial Colombiana se ha ido reduciendo o ha migrado a otros países, debido a que el Armador Colombiano prefiere abanderar sus embarcaciones con bandera extranjera, por diferentes motivos, siendo uno de los más importantes, el trato tributario desigual y poco competitivo a que se ven enfrentados los Armadores si realizan sus operaciones con naves de bandera nacional, y de manera paralela se ven atraídos por los beneficios que ofrecen otros países de la región, como el caso de Panamá donde sus políticas marítimas están acorde a las realidades actuales de eficiencia, agilidad y servicio que requiere el comercio internacional.

De manera concreta, los problemas presentados con relación al artículo que se pretende modificar son:

i) **Protección Negativa del Sector:** Con base en el artículo 32 de la Ley de Abanderamiento, las naves y artefactos navales que se vayan a registrar y abanderar en Colombia y el servicio de reparación y mantenimiento de los mismos, están excluidos del impuesto a las ventas (IVA); mientras que, los servicios que sean prestados en el país y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia, estarán exentos de IVA, de acuerdo con el artículo 481 de Estatuto Tributario.

ii) **Inclusión de la Construcción:** El artículo 32 mencionó el supuesto de la reparación y el mantenimiento de naves y artefactos navales, dejando de un lado la modalidad de la nueva construcción ya que para el año 2001 no se visualizó la importancia de esta modalidad, como tampoco el auge de las operaciones fluviales; por lo tanto, esta se encuentra gravada en la actualidad con el 16% de IVA, desincentivando gravemente el desarrollo de la nueva construcción de naves, embarcaciones y artefactos navales en nuestro país.

iii) **Inclusión de la Conversión y la Repotenciación:** Con anterioridad al 2001, año en el cual se promulgó la Ley 730, la conversión y repotenciación de naves, embarcaciones y/o artefactos navales era un servicio que se había dejado de prestar o no era común en Colombia, debido al letargo y desmotivación en que se sumió la industria marítima y fluvial; sin embargo actualmente es un servicio constantemente solicitado y requerido por Empresarios y Armadores Nacionales y Extranjeros, haciéndose necesario que este tipo de servicios sea incluido en este proyecto de ley.

¹ Basado en el Proyecto Integra Cartagena, de la Cámara de Comercio de Cartagena y ANDI Mamonal. Octubre 2013.

iv) Inclusión de las Embarcaciones de Transporte Fluvial: El artículo 32 dejó por fuera del beneficio tributario en el aspecto relacionado con el IVA a las naves y embarcaciones fluviales, siendo los ríos de Colombia un importante y estratégico eje de desarrollo económico y social.

v) Declarar gravados los Servicios Marítimos prestados por los Transportadores Marítimos Colombianos.

De acuerdo con el artículo 476 del Estatuto Tributario, se encuentran excluidos de IVA los servicios de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Con excepción del transporte de gas e hidrocarburos.

A continuación profundizaremos en el análisis de cada situación-problema planteado:

i. Protección Negativa del artículo 32 de la Ley 730 de 2001

La protección negativa que se está presentando la podemos evidenciar de dos formas: Una en la relación astillero – armador colombiano y de otra en la relación armador colombiano – usuario o cliente final.

La primera relación del Astillero (Productor o Reparador) y el armador colombiano), está regulada en el artículo 32 de la Ley 730 de 2001. Este artículo, estipula que para el caso de naves y artefactos navales que se vayan a registrar y abanderar en Colombia y el servicio de reparación y mantenimiento de los mismos se encuentran **excluidos del Impuesto sobre las Ventas (IVA)**, es decir, no hay causación del impuesto. Al no causarse, no da lugar al productor de solicitar la devolución del IVA pagado, y cualquier valor que pague el productor por concepto de IVA, debe ser llevado al mayor valor del gasto o del costo, caso en el cual lo

puede deducir de la declaración de renta, pero no podrá descontarlo en la declaración del IVA, puesto que no lo presenta.

El panorama para los Armadores Extranjeros es completamente diferente. De acuerdo con el artículo 481 del Estatuto Tributario, los servicios prestados en Colombia para exportar, realizados por empresas o personas sin negocios o actividades en el país, sin desplazamiento del prestador o proveedor del servicio, estarán **exentos de IVA**; En otras palabras, al cliente no se le cobra el IVA y tendrán derecho a la devolución del IVA pagado por parte del proveedor.

En la segunda relación entre el Armador y el Usuario o Cliente Final, el artículo 476 del Estatuto Tributario, menciona que están excluidos de IVA los servicios de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Con excepción del transporte de gas e hidrocarburos.

La exclusión es el escenario más desfavorable para los Armadores porque desde el punto de vista tributario, el Armador no podrá descontar el IVA pagado ya que no hay causación. Por el contrario, si se genera el impuesto el Armador podría recuperar el IVA pagado una vez haga su declaración.

Lo anterior, muestra un panorama evidentemente negativo para el Empresario Colombiano, ya que no se podrán cruzar los IVA pagados por no haber causación del mismo.

Concluimos que, a pesar de contar con un mismo supuesto de hecho (en el caso del servicio de reparación y mantenimiento), **el trato para la Industria o Empresario Colombiano es desfavorable**, al no poder descontarse los valores por concepto del IVA pagados.

En Reparación y Mantenimiento

| | | Importación de Materias Primas | | Aspectos Tributarios | |
|--|-----------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|----------|
| Destino del servicio | Bandera | Arancel | IVA | Uso | IVA |
| Exportación | Otro país | 0%-15% | 16% ⁽¹⁾ | Exclusivo en otro país | Exento |
| Mercado nacional marítimo ⁽²⁾ | Colombia | 0%-15% | 16% ⁽³⁾ | Colombia y otros países | Excluido |
| Mercado nacional fluvial | Colombia | 0%-15% | 16% | Colombia | 16% |
| Defensa nacional | Colombia | 0%-15% | Excluido ⁽⁴⁾ | Colombia | excluido |

1. Devolución de IVA

2. Ley 730 de 2001 artículos 1 y 32

3. Sobrecosto a la producción nacional IVA no descontable

4. Decreto 1120 de 2011 excluye bienes y no servicios

En todos los casos las materias primas y los servicios Nacionales están gravados con IVA. En la exportación nacional la DIAN devuelve. En Mercado Nacional Marítimo y

Defensa Nacional constituye un sobrecosto. En Mercado Nacional Fluvial es descontable

Fuente Cotecmar

ii. Inclusión de la Construcción de Naves, Embarcaciones y Artefactos Navales

Con base en los planes del Gobierno nacional de promover el desarrollo del sector Fluvial, los Puertos y su Cadena Logística y el incremento de las exportaciones de productos como el petróleo, el carbón, la minería, etc. La construcción de nuevas naves, embarcaciones y artefactos navales es una realidad y una necesidad en nuestro país. Es por eso que muchos Empresarios y Armadores Colombianos con el objeto de ser

taciones de productos como el petróleo, el carbón, la minería, etc. La construcción de nuevas naves, embarcaciones y artefactos navales es una realidad y una necesidad en nuestro país. Es por eso que muchos Empresarios y Armadores Colombianos con el objeto de ser

competitivos y mejorar sus negocios, se han visto en la necesidad de contratar “Nuevas Construcciones” en el exterior, ya que en Colombia esta actividad o servicio es más oneroso por las cargas tributarias que lo afectan.

Al incluir la construcción de naves, embarcaciones y artefactos navales en este proyecto de ley, los astilleros colombianos tendrán la posibilidad de presentar ofertas más competitivas por nuevas construcciones contra las ofertas y propuestas que actualmente se reciben de astilleros en Holanda, USA, España, Cuba, China, Turquía, Corea del Sur, Rumania, Vietnam y otros países de Europa y Asia. Adicionalmente los Armadores Colombianos tendrán la posibilidad de comprar con los mismos precios que un Extranjero; generando una justa equidad. Este proyecto de ley no propone un proteccionismo extremo, se plantea por lo menos igualar

las condiciones de los nacionales con los extranjeros, con relación a las cargas tributarias.

El artículo 32 de la Ley 730, no incluyó dentro de los supuestos de exclusión los materiales, ni bienes, ni servicios necesarios para construir una nave, embarcación o artefacto naval; este solo hizo referencia al servicio de mantenimiento y reparación, por lo tanto, la construcción naval y fluvial en Colombia, para exportación y para el mercado marítimo y fluvial nacional, se encuentran gravadas con el 16% de IVA.

En el caso de construcciones para exportar, puede presentarse que la empresa que construya no tenga que pagar la totalidad de los impuestos, por ser beneficiarias del Plan Vallejo; sin embargo en los demás supuestos, ese IVA debe cargarse como un sobrecosto a la producción nacional, no descontable.

En construcción

| CONSIDERACIONES | | CONSTRUCCIÓN NACIONAL | | NAVES IMPORTADAS | |
|--|-----------|----------------------------|-------------------------|------------------|----------|
| | | MATERIAS PRIMAS IMPORTADAS | | Arancel | IVA |
| Destino de la nave | Bandera | Arancel | IVA | | |
| Exportación | Otro país | 0%-15% | 16% ⁽¹⁾ | - | - |
| Mercado nacional marítimo ⁽²⁾ | Colombia | 0%-15% | 16% ⁽³⁾ | 0%-10% | Excluido |
| Mercado nacional fluvial | Colombia | 0%-15% | 16% | 0%-10% | 16% |
| Defensa nacional | Colombia | 0%-15% | Excluido ⁽⁴⁾ | 5% | Excluido |

1. Devolución IVA / Plan Vallejo
 2. Ley 730 de 2001. Artículo 1 y 32. "las naves y artefactos navales, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia y el servicio de reparación y mantenimiento de los mismos, estarán excluidos del Impuesto sobre las ventas (IVA)
 3. Sobrecostos a la producción nacional. IVA no descontable
 4. Las materias primas y los servicios nacionales están gravadas con IVA
- Fuente: Cotecmar

En los costos en la construcción para el mercado particular que cobija la Ley 730 de 2001, encontramos que los materiales y servicios están gravados con el 16% de IVA y la mano de obra con el 1.6%. Ver gráfica:

En construcción

Impacto en costos

IVA en ventas excluido Bandera Nacional (Mercado Particular Ley 730).

| | COSTOS DIRECTOS | IVA Nacional | ARANCEL |
|---------------|-----------------|--------------|---------|
| | | % | PROM |
| Materiales | 62% | 16% | 5% |
| Mano de obra | 27% | 1.6% | 0% |
| Servicios | 11% | 16% | 0% |
| Subtotal | 100% | | |
| IVA + Arancel | 14% | | |

IVA Nacional e Importados (Gravado)
Fuente: Cotecmar

Con base en todo lo anterior, los Empresarios y Armadores Colombianos han optado por construir sus embarcaciones fuera de Colombia; dejando el país de percibir importantes recursos económicos, no incenti-

vando el desarrollo de nuevas tecnologías en materia náutica, perdiendo la oportunidad de generar un número considerable de empleos directos e indirectos, frenando el desarrollo de otras industrias, actividades y servicios

ligados con el sector marítimo y fluvial, como: Metal-mecánica, Metalurgia, Siderurgia, entre otros y empresas de diferentes servicios como: Ingeniería y Arquitectura Naval, Armada Nacional, Autoridades Marítimas & Portuarias, Astilleros, Agencias, Talleres Navales e Industriales, Laboratorios, Instituciones Educativas, Seguros, Sociedades de Clasificación Nacionales y Extranjeras, Profesiones Independientes (ingenieros, abogados, supervisores, administradores, entre otros).

Colombia cuenta en la actualidad con 17 áreas offshore en exploración, lo que representa una gran oportunidad en la construcción de buques auxiliares y de apoyo marítimo; sin embargo si las condiciones normativas no son las adecuadas, será factible que los Empresarios y Armadores sigan construyendo en otros países, perdiendo Colombia la posibilidad de fortalecer su industria náutica en general.

iii. **Inclusión de la Conversión y Repotenciación dentro de las Exenciones**

Con la exigencia y aplicación de nuevas reglas y regulaciones nacionales e internacionales y con el objeto de ofrecer servicios más seguros y modernos, como también poder competir en nuevos mercados, los Empresarios y Armadores se han visto en la necesidad de actualizar o modernizar (Convertir o Repotenciar) las naves, embarcaciones o artefactos navales a quienes les aplica y se les permita, originándose en este sentido una gran oportunidad de realizar estos trabajos en los astilleros colombianos.

Al incluir la conversión y repotenciación de naves, embarcaciones y artefactos navales en este proyecto de ley, los astilleros colombianos tendrán la posibilidad de presentar ofertas más competitivas contra las ofertas que actualmente se reciben de astilleros y/o talleres en Panamá, Ecuador, Perú, Curazao y Santo Domingo.

El artículo 32 de la Ley 730, no incluyó dentro de los supuestos de exclusión los servicios de conversión y repotenciación de una nave, embarcación o artefacto naval, por lo tanto, estos servicios están gravados con el 16% IVA.

iv. **Inclusión del Transporte Fluvial**

Actualmente la Flota Fluvial Colombiana cuenta con aproximadamente 7.815 embarcaciones (incluyendo todo tipo de unidades fluviales); sin embargo, a raíz de las altas inversiones en la navegabilidad en el río Magdalena (24/7), y en el futuro para proyectos con otros ríos del país, se prevé la ampliación de la Flota Fluvial para permitir el cumplimiento con las nuevas realidades, pero si las normas continúan desincentivando la industria nacional, también se perderá la oportunidad de construir esas nuevas embarcaciones en Astilleros colombianos, con mano de obra colombiana, y la provisión de muchos otros bienes y servicios ligados directa o indirectamente con proyectos de esta magnitud.

Adicionalmente, las altas inversiones por parte del Gobierno nacional en el río Magdalena, se verán afectadas gravemente, si no se toman las medidas necesarias y por ejemplo se incentiva la construcción de embarcaciones fluviales, ya que posterior al dragado contratado res necesaria una navegación constante, para que el movimiento que genera el tráfico fluvial evite o disminuya la sedimentación, que de suceder poco a poco haría perder la inversión del dragado

El estudio “Integra Cartagena” realizado por la Cámara de Comercio de Cartagena, estimó que a 2019, pasaremos del 39% de navegación permanente, a un 80%, y del 3% de carga movilizada al 10%, y se vis-

lumbran oportunidades de construcción y reparación de remolcadores, empujadores, bongos, barcazas propulsadas, lanchas, canoas, moto-canoa, lanchas fuera de borda y otras embarcaciones especiales.

Por esto es necesario y urgente, incluir dentro del artículo propuesto de exención de IVA a la: “Construcción, Reparación y Mantenimiento de las Naves, Embarcaciones y Artefactos Navales para el Servicio o Transporte Fluvial al no estar actualmente incluidos en el artículo 32 de la Ley 730 de 2001.

4. **Soluciones Propuestas**

A cada situación-problema planteada en el presente documento, expondremos una solución que beneficie a cada sector y, por ende, a la industria colombiana.

i. **Protección Negativa del artículo 32 de la Ley 730 de 2001**

a) *Reparación y Mantenimiento de Embarcaciones.*

- Mercado Nacional Marítimo.
- Cambiar IVA excluido a exento.
- Mercado Nacional Fluvial y Pesquero.
- Dar mismo tratamiento que al marítimo.
- Defensa Nacional – Armada Nacional.
- Cambiar IVA excluido a exento.
- Exportación.
- Mecanismo para agilizar devolución de IVA a favor.

b) Declarar Gravados de IVA, los servicios que los Armadores presten a sus Clientes Finales.

ii. **Inclusión de la Construcción**

- Mercado Nacional Marítimo: Incluir las dentro de las modalidades de exención.
- Mercado Nacional Fluvial y Pesquero
- Darle el mismo tratamiento que al marítimo.
- Defensa Nacional – Armada Nacional
- Darle el mismo tratamiento que al marítimo.
- Cambiarle el IVA de excluido a exento

iii. **Incluir la Conversión y Repotenciación dentro de las exenciones**

- Mercado Nacional Marítimo: Incluir las dentro de las modalidades de exención.
- Mercado Nacional Fluvial y Pesquero.
- Darle el mismo tratamiento que al marítimo.

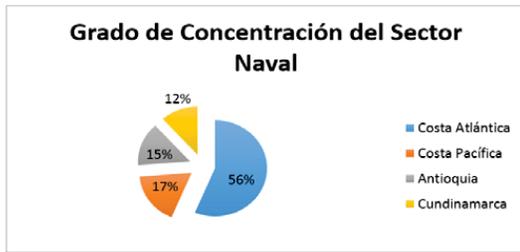
iv. **Inclusión del Transporte Fluvial**

Dar el mismo tratamiento que al mercado nacional marítimo, en la redacción del nuevo artículo, incluyendo la construcción, reparación y el mantenimiento exentos de IVA para embarcaciones fluviales.

5. **Dimensionamiento del Sector Naval e Industria Auxiliar²**

El Sector Naval en Colombia se encuentra concentrado principalmente en 5 zonas, la costa Atlántica en su mayoría, por su posición geográfica (Barranquilla, Cartagena y Santa Marta), seguido de la costa Pacífica (Buenaventura, Bahía Solano, Cali), en tercer lugar Antioquia (Medellín, Envigado y Turbo) y, por último, Cundinamarca (Bogotá).

² Basado en el Proyecto Integra Cartagena. De la Cámara de Comercio de Cartagena y ANDI Mamonal. Octubre 2013.



La industria Naval representa uno de los sectores más importantes en el desarrollo económico de un país, que a su vez involucra múltiples actividades que constituyen los denominados intereses marítimos (transporte de distintos tipos de carga y pasajeros, pesca, explotación o perforación del lecho marítimo, defensa y seguridad, buques especiales y embarcaciones para el turismo y recreación). Donde participan diversos actores de manera directa e indirecta.

Actores principales:

- **Armadores:** Persona natural o jurídica que, sea o no propietaria de la nave, la apareja, pertrecha y expide a su propio nombre y por su cuenta y riesgo, percibe utilidades que produce y soporta todas las responsabilidades que la afectan.
- **Astilleros:** Sitio o lugar con instalaciones, equipos y características apropiadas, donde se diseñan, construyen, reparan, modifican o desguazan embarcaciones y/o artefactos navales; tanto a flote como en tierra.
- **Casas Clasificadoras:** Organizaciones que se encargan de velar por el cumplimiento de las normas y estándares de seguridad marítima, por medio del otorgamiento de certificados que así lo prueban, actúan en nombre de la Autoridad Marítima.
- **Aseguradoras y reaseguradoras:** Quienes asumen el riesgo.
- **Estado [Autoridad Marítima (Dimar – Ministerio de Defensa)]:** Se encarga de ejecutar las políticas del Gobierno en materia marítima. La razón de ser de la autoridad, en este caso es el sector marítimo, fluvial y portuario, por tanto, en la medida que la flota se fortalezca, así también lo harán las autoridades correspondientes.

leza, así también lo harán las autoridades correspondientes.

Actores - Industrias Auxiliares:

- **Industria del Acero (Principal y Secundario)**
- **Industria Auxiliar en la Construcción Naval**
 - Tubería y Mecánica
 - Electricidad, Electrónica y Automatización
 - Hidráulica y Neumática
 - Habilitación y Aislamiento
 - Climatización y Cuartos Fríos
- **Carpintería / Botadura y Dique / Varada**
- **Protección de Superficies**
 - Sand Blasting (chorreado) y pintado
 - Otras Protecciones
- **Pruebas**
 - Pruebas de presión
 - Flushing
 - Pruebas Preoperativas y Operativas
 - Condicionamientos
 - Pruebas Finales, Pruebas de Mar
- **Limpieza**
 - Limpieza General
 - Limpiezas a bordo
 - Limpiezas Químicas
- **Mantenimiento**
 - Mecánico (predictivo, preventivo, correctivo)
 - Eléctrico, Electrónico y Automatización (predictivo, preventivo, correctivo)
- **Proveedor de máquinas, equipos, materiales.**
- **Profesionales independientes (Ingenieros navales, arquitectos navales, abogados marítimos, agentes, administradores, inspectores, aseguradores).**

El siguiente gráfico se muestra la estructura detallada del clúster de la industria naval colombiana.



Fuente: Ruta Competitiva sector Astillero (Min. Industria y Comercio, PTP, Cámara de Comercio de Cartagena, Cámara Fedemetal de la ANDI).

De lo anterior, concluimos que el Sector Náutico (Marítimo & Fluvial), va mucho más allá del Empresario, Armador o Astillero; comprende una serie de participantes que impulsan el desarrollo del sector y en general de la economía de un país.

6. Descripción del impacto social y económico

Con la finalidad de explicar el impacto social y económico que tiene el modificar este artículo en los términos sugeridos, basta con revisar algunos casos recientes que ponen en evidencia la protección negativa del Sector Marítimo y Fluvial en Colombia.

El astillero Cotecmar en el año 2012, completó la construcción del primer remolcador offshore hecho en Colombia. Esta construcción nacional generó alrededor de 500 empleos directos y 800 empleos indirectos (50 empleos a nivel profesional y 450 a nivel operacional (soldadura, construcción, instalaciones especializadas, entre otros). Cabe resaltar que las personas involucradas desarrollaron nuevas tecnologías y habilidades que han servido para futuras construcciones, tanto para embarcaciones comerciales, como para naves militares.

Si este remolcador de suministro costa afuera, hubiese sido construido directamente para un armador colombiano su costo sería de un 28.5 % más que si se hubiese contratado y construido para un armador extranjero. Es decir, siendo el mismo producto, si lo adquiere un colombiano lo debe hacer a un mayor valor, que si lo adquiere un extranjero, poniendo al Nacional en una clara desventaja para competir tanto en el exterior como en el mercado local.

Desde el año 2013 a la fecha, los armadores colombianos han tenido la necesidad de invertir en por lo menos 3 proyectos similares, pero por decisiones comerciales y económicas, los remolcadores requeridos fueron construidos en astilleros internacionales, en donde ofrecían condiciones de precio más favorables que los astilleros colombianos, debido a las cargas tributarias y arancelarias, producto de la protección negativa del sector.

Otro de los casos a resaltar, es la construcción de un remolcador de asistencia y multipropósito para un armador colombiano, nave de 18.5 metros de eslora, construcción que tomó 16 meses y el armador debió importar los equipos y partes del remolcador desde España, China, Inglaterra, Holanda y Estados Unidos, ya que en Colombia es difícil conseguir los equipos y partes certificadas para cumplir los requisitos internacionales de construcción; sin embargo con gran esfuerzo el Armador decidió construir y abanderar en Colombia.

Esta nueva construcción comparada con la de otro remolcador de las mismas especificaciones, pero construido fuera de Colombia, hubiese costado aproximadamente un 28% menos.

También existe el caso de la compra de un remolcador oceánico construido en un astillero holandés para un armador colombiano. Si este remolcador se hubiese construido en Colombia, habría generado aproximadamente 500 empleos directos y unos 800 indirectos, y por un mínimo de tiempo de 18 meses, periodo que duró su construcción en el astillero extranjero. Para este caso particular, la construcción de este remolcador fuera del país le representó un 29% menos, incluso asumiendo los costos de transportar el bien hasta aguas colombianas.

En el año 2012, una empresa fluvial construyó más de 100 barcazas en astilleros argentinos, con destino a operaciones en el río Magdalena. Cada barcaza tiene un costo aproximado entre USD 2 millones a USD 4 millones. Este mismo armador compró 80 tractomulas, construyó un puerto sobre el río y tiene proyectado la construcción de más de 20 remolcadores; todo con una inversión cercana a los 900 millones de dólares.

El riesgo grande que enfrenta este sector en Colombia, es que ninguno de estos proyectos se construya o se realice el país, por la falta de medidas o incentivos que coloquen al nacional por lo menos en las mismas condiciones del extranjero y de esa forma se pueda atraer la inversión.

Con base en todo lo anterior, sí se quiere incentivar y desarrollar el sector marítimo y fluvial en Colombia, incrementar los empleos directos e indirectos del sector y mejorar la competitividad de los Astilleros colombianos frente a los extranjeros; es urgente que se realicen los ajustes normativos necesarios para que esto ocurra; siendo uno de los primeros pasos, el modificar el artículo 32 de la Ley 730 de 2001, en los términos sugeridos.

7. Proyección de la industria marítima, fluvial y portuaria en Colombia

7.1. Desarrollo de proyectos costa afuera (Offshore)

En busca de nuevos recursos de gas y petróleo, hemos visto cómo los esfuerzos se están dirigiendo a la exploración y explotación costa afuera (offshore). Las altas inversiones de Ecopetrol en asociación con otras petroleras ha dado importantes resultados. En el 2014, la actividad exploratoria offshore donde Ecopetrol tiene participación, tuvo un éxito del 37.5%, al encontrarse presencia de hidrocarburo en 3 de los 8 pozos perforados. Siendo Orca-1, perforado en el bloque Tayrona, el primer hallazgo de hidrocarburos en aguas profundas en el mar caribe colombiano. La inversión en el año 2014 se estimó en USD 632 millones.

En el 2015, Ecopetrol apostó por la perforación en 3 pozos, dos de ellos ubicados en el Caribe colombiano (Calasú y Kronos) y el otro en el Golfo de México; con una inversión cercana a los USD 200 millones.

A finales de junio del 2015, Ecopetrol confirmó la presencia de hidrocarburos en uno de los pozos explorados, Kronos, localizado en bloque fuerte sur.

Estos resultados son de gran relevancia y confirman la necesidad que tiene todo el sector de prepararse ante estas nuevas realidades.

Dentro de las proyecciones de los armadores colombianos ante el desarrollo de los proyectos costa afuera, está la adquisición de naves de apoyo como: Offshore Support Vessel (OSV), Plataforma Supply Vessel (PSV), C.B.

Se calcula que las inversiones aproximadas por los Armadores Colombianos para los próximos 5 años son del orden de USD 300 millones de dólares.

7.2. Desarrollo fluvial

Diferentes estudios han demostrado que el transporte por las vías fluviales es mucho más competitivo en largas distancias, por eso el Gobierno nacional no ha sido ajeno a estas realidades, y uno de los pasos más importantes fue la apuesta hacia navegabilidad perma-

nente del río Magdalena, con una inversión cercana a las 2.5 billones de pesos.

Adicionalmente, el Gobierno prevé realizar inversiones a largo plazo para la optimización de la infraestructura fluvial del país, alrededor de 2.400 millones de dólares, según lo anunciado por la actual Ministra de Transporte Natalia Abello, en la presentación del Plan Maestro Fluvial el 3 de septiembre de 2015 en la ciudad de Barranquilla. Este proyecto contempla ríos y la interconexión con el transporte terrestre.

Todo lo anterior, es solo una muestra del protagonismo que está teniendo los ríos en el país y los Navieros Fluviales conocidos de esta realidad, también han proyectado su crecimiento.

Las principales embarcaciones demandadas por los Navieros de Fluviales para satisfacer la demanda son, empujadores y barcasas, que son los elementos claves para los convoyes.

Se estima una inversión de USD 300 millones en los próximos 5 años.

7.3. Desarrollo portuario en Colombia

El crecimiento de los Puertos en Colombia se ha venido dando de manera constante y sostenible en los últimos años. Durante el primer semestre del año 2015, circularon en las terminales portuarias del país cerca de 99,6 millones de toneladas de mercancía, teniendo un crecimiento del 10% frente al año inmediatamente anterior, de acuerdo a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

La inversión en los puertos ascendió a USD 334 millones en el primer semestre del año 2015, reportando un aumento del 1.5% con relación el mismo periodo del año anterior. Indicando la preparación de las diferentes terminales portuarias al aumento de la movilización de cargas, debido entre otras razones, a los TLC suscritos entre Colombia y países asiáticos, ampliación del canal de Panamá.

Los Armadores colombianos no son ajenos a este aumento en el flujo de movilización de carga, por lo que se requerirán las siguientes embarcaciones para satisfacer las necesidades de este mercado:

Feeders, Barcasas de Cubierta, Embarcaciones de Suministro, Remolcadores de Especializados DP, Remolcadores de Asistencia, Petroleros de Poco y Medio calado; representando una inversión aproximada de USD 300 millones.

Son muchos los factores que inciden en las decisiones de inversión de un Armador colombiano, sin embargo, el aspecto tributario es uno de los más considerados por el impacto financiero que este conlleva. Actualmente Colombia no cuenta con normas que incentiven que todas estas inversiones próximas a realizarse, se lleven a cabo en el país; por lo contrario, los Armadores consideran realizarlas en astilleros extranjeros, con mano de obra extranjera, por las facilidades tributarias que se ofrecen. Estamos viviendo una verdadera revolución en el ámbito marítimo, por los hallazgos de gas, de petróleo costa afuera, por el importante desarrollo de fluvial del país, así como el desarrollo portuario. Es el momento que la industria marítima y fluvial, en su conjunto pueda aprovechar la coyuntura y evolucionar hacia la consolidación de Colombia como país Acuático, permitiendo que las inversiones de los Armadores sean realizadas en Colombia, con mano de

obra colombiana, y se quede en el país el desarrollo de toda la nuevas tecnologías aplicables.

8. Antecedentes de la iniciativa

El texto original del proyecto de ley fue presentado por el Gobierno a través de la entonces Ministra de Comercio Exterior, Martha Lucía Ramírez. Según los temas a considerar, señalaba principalmente los siguientes:

Artículo 13. Serán objeto del presente registro las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo, así como a la pesca comercial y/o industrial.

“Artículo 33. Las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia, estarán excluidos del Impuesto a las Ventas (IVA)”.

En primer debate, El legislador consideraba fundada la iniciativa en el entendido que, *“El abanderamiento de naves en Colombia es una necesidad nacional, ya que contamos con costas en los dos océanos más importantes del mundo y actualmente existen muy pocos barcos pesqueros y mercantes de bandera colombiana. Lo anterior, por cuanto los empresarios colombianos y extranjeros abanderan sus barcos en otros países donde encuentran mejores condiciones, garantías, trámites ágiles e incentivos económicos. En este orden de ideas, existe la urgente necesidad de ajustar la legislación colombiana para que naves y artefactos navales se abanderen en Colombia en condiciones internacionalmente competitivas. (Subrayado y negritas fuera del texto), tanto en tiempo como en costo.*

En el caso de la pesca, es necesario que Colombia cuente con productos originarios que se beneficien de los acuerdos internacionales, tanto en materia comercial, como en materia ambiental; mientras en el caso de los barcos mercantes, es necesario que nuestra economía se beneficie de los fletes de la actividad comercial internacional.

Contar con una legislación que propicie el abanderamiento de barcos pesqueros en Colombia, permitirá triplicar nuestras exportaciones de atún a los mercados de la Unión Europea, por el beneficio que otorgan las ventajas arancelarias contenidas en las preferencias otorgadas a Colombia y a los demás países andinos, si la captura de atún se hace en barcos de bandera colombiana, ya que de esta forma se cumple la normativa de origen establecida para tener derecho a dicho beneficio. En este caso, como en los demás mercados del mundo, el país de origen del atún lo define la bandera del barco.

En este orden de ideas, resulta imperioso dictar normas que faciliten el registro de naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial y poner a dichas naves de bandera colombiana en condiciones similares a las de bandera extranjera.

Actualmente, el arribo al territorio nacional de una nave u otro medio de transporte, con matrícula extranjera constituye una importación temporal, mientras el arribo al territorio nacional de una nave de transporte marítimo o de pesca comercial y/o industrial que pretenda matricularse en Colombia, se entiende importada de manera permanente.

En este orden de ideas, la nave con bandera colombiana destinada al transporte internacional o a la pesca comercial y/o industrial debe pagar aranceles, IVA y demás impuestos, mientras la nave extranjera dedicada a la misma actividad no tiene esta carga tributaria; colocando a las naves que enarbolan la bandera colombiana, en condiciones más onerosas que la flota extranjera. (Subrayado y negrillas fuera del texto).

En la práctica la actividad de las naves colombianas y extranjeras es la misma, llegan al territorio nacional por un corto tiempo, descargan, cargan y vuelven a partir; por lo cual, tanto unas como otras deben recibir el mismo tratamiento tributario.

En este orden de ideas, en el proyecto de ley se incluye un artículo que excluye del pago del impuesto a las ventas a las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia.

Esta simple exclusión reactiva el registro de naves en territorio colombiano, que por los altos costos ha desaparecido y las naves que se encuentran actualmente con bandera colombiana están pensando en buscar alternativas en otros países.

Lo anterior nos pone en consonancia con países pesqueros como Venezuela, España, México, Perú e inclusive con países que no tienen tradición pesquera como Bolivia, en los cuales existe liberación tanto aduanera como fiscal para la importación de naves. (Subrayado fuera del texto).

En segundo debate en Cámara, frente al impuesto de IVA se consideró:

“La facilitación del registro mediante la agilización de los trámites y la disminución de los costos, dentro de los cuales se encuentra el IVA, conllevará el aumento del número de naves abanderadas en Colombia y por consiguiente ayudará al desarrollo de dos actividades económicas fundamentales para la actividad exportadora: una relacionada con la actividad pesquera y otra con el transporte marítimo de mercancías. (Subrayado y negrillas fuera del texto).

En el caso del transporte marítimo de mercancías, el abanderamiento de naves en Colombia permitirá tener una mayor competitividad en las ofertas para la prestación del servicio de transporte, las cuales hoy en día presentan una situación de desventaja en el mercado internacional de fletes, al competir desigualmente con naves que tienen grandes beneficios en sus respectivos países.

En el caso del sector pesquero, el abanderamiento de naves permitirá el fomento de la captura de los recursos pesqueros en aguas territoriales, en la zona económica exclusiva y en aguas internacionales, en barcos de bandera colombiana, actividad que hoy en día es desarrollada casi exclusivamente por barcos de bandera extranjera, los cuales tienen mayores ventajas que los nacionales y se benefician de nuestra riqueza ictiológica.

Las plantas procesadoras de productos pesqueros deben recurrir al alquiler de barcos de bandera extranjera, o a la afiliación de sus naves bajo banderas de otros países, para obtener el recurso pesquero, pues, debido a los beneficios que existen para estos barcos frente a los nacionales, los inversionistas prefieren abanderar los barcos en países distintos a Colombia.

Por la carencia de barcos de bandera nacional, Colombia se vio obligada a solicitarle a la Unión Europea con el fin de cumplir con la norma de origen para beneficiarse de las preferencias otorgadas por la UE, la acumulación de origen entre los países de la Comunidad Andina y, adicionalmente, con los países europeos. Lo anterior fue la mejor manera de lograr que nuestro recurso pesquero, procesado cumpla origen, pero obliga a las plantas a procesar las capturas en barcos abanderados en los países de la Comunidad Andina o en países europeos.

Por otra parte, el abanderamiento de naves en territorio colombiano, permitirá obtener el reconocimiento de una capacidad de acarreo significativa en la organización pesquera internacional, sin la cual en el futuro no nos será posible desarrollar el sector, dada la limitación que están sufriendo las pesquerías en este sentido, como consecuencia del ordenamiento pesquero mundial en busca de la sostenibilidad del recurso”.

Además se plantea como objeto del proyecto de ley: **modificar la normativa nacional para dar aplicación a esta Decisión, básicamente flexibilizando el trámite del registro de naves y liberando a las empresas de transporte marítimo de ciertos costos de operación, mediante exenciones tributarias.** (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Cuarto Debate del Senado

En el caso del transporte marítimo de mercancías, el abanderamiento, de naves en Colombia permitirá tener una mayor competitividad en las ofertas para la prestación del servicio de transporte, las cuales hoy en día presentan una situación de desventaja en el mercado internacional de fletes, al competir desigualmente con naves que tienen grandes beneficios en sus respectivos países(...)

Las navieras colombianas que operan barcos de bandera nacional deben soportar altos costos tales como: impuesto de abanderamiento hasta de un 26% del valor de adquisición de la nave; costos financieros de líneas de crédito ordinario, al no existir créditos de fomento destinados para este caso; costos laborales altos comparables con la oferta de tripulantes orientales (filipinos) que hoy en día ocupan más de un 40% del total abordo en el mundo; costos de combustibles que involucran un porcentaje importante de impuestos (global e IVA) que son exonerados en otras naciones, como en Argentina, y adicionalmente, las navieras colombianas deben cancelar impuestos de renta (35%) que en otras naciones, como por ejemplo en Venezuela, están exonerados en un 75% del total a pagar. (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Los fletes que se generan por las cargas colombianas de importación y exportación atendidas por las empresas navieras extranjeras, representan una cifra cercana a US\$4.000 millones al año. Esta suma tan cuantiosa y prácticamente desconocida, podría al menos en una importante porción, beneficiar nuestra economía en ahorro de divisas, generación de empleo y tecnificación del personal dedicado a labores marítimas.

Por otra parte, la Comunidad Andina emitió una Decisión que consagra una serie de obligaciones y ordena a los países Miembros adecuar sus normas internas para darle aplicación a lo previsto en dicha Decisión, dentro de los plazos y condiciones allí establecidos.

En efecto, la Decisión 314 del Acuerdo de Cartagena señala que, para el mejoramiento de la competitividad de las empresas de transporte marítimo subregionales, en desarrollo del artículo 9° de la Decisión, los países Miembros adoptarán acciones tales como:

a) La implantación de una política de flexibilización en materia de registro de naves, que constituya una alternativa de competitividad para las empresas de transporte marítimo de la subregión, que comprenda el uso de naves de bandera de conveniencia, segundos registros, y otros;

b) La implantación de una legislación que libere a las empresas de transporte marítimo de la subregión de las medidas que afectan su actividad e inciden en sus costos de operación y que se reflejan de modo particular en exigencias de carácter laboral, arancelario y tributario; y

d) La flexibilización de las exigencias legales en materia de porcentajes de capital nacional para la constitución de empresas de transporte marítimo, permitiendo de esta forma una mayor participación de capitales extranjeros.

El presente proyecto de ley, busca precisamente modificar la normativa nacional para dar aplicación a esta Decisión, básicamente flexibilizando el trámite del registro de naves y liberando a las empresas de transporte marítimo de ciertos costos de operación, mediante exenciones tributarias.

En efecto, para aliviar en gran medida los altos costos de operación de las empresas pesqueras y de transporte marítimo, el proyecto de ley contiene un artículo que excluye del pago del impuesto a las ventas a las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia.

Esta simple exclusión reactiva el registro de naves en territorio colombiano, que por los altos costos ha desaparecido y las naves que se encuentran actualmente con bandera colombiana están pensando en buscar alternativas en otros países.

Lo anterior nos pone en consonancia con países pesqueros como Venezuela, España, México, Perú e inclusive con países que no tienen tradición pesquera como Bolivia, en los cuales existe liberación tanto aduanera como fiscal para la importación de naves.

Varios son los aspectos fundamentales que se resaltaron en la exposición de motivos que permiten inferir que el querer del legislador fue sustancialmente distinto al obtenido. En primer lugar, se expresa la necesidad de ajustar la legislación colombiana para que naves y artefactos navales se abanderen en Colombia en condiciones internacionalmente competitivas, con el fin de desarrollar la actividad pesquera, el transporte marítimo y adquirir presencia en aguas jurisdiccionales e internacionales.

El desarrollo de la exposición de motivos resalta que *“la nave con bandera colombiana destinada al transporte internacional o a la pesca comercial y/o industrial debe pagar aranceles, IVA y demás impuestos, mientras la nave extranjera dedicada a la misma actividad no tiene esta carga tributaria; colocando a las naves que enarbolan la bandera colombiana, en condiciones más onerosas que la flota extranjera”*.

Así mismo consideró uno de los aspectos y justificaciones más importantes, al mencionar la no implicación de un sacrificio fiscal real, ya que en las condiciones existentes en ese momento, no se incentiva el abanderamiento en Colombia de ningún barco mercante y por el contrario, los empresarios colombianos y extranjeros abanderan sus barcos en otros países donde encuentran mejores condiciones, agilidad en trámites e incentivos económicos.

En las diferentes ponencias se reconoce la competencia desigual del transporte marítimo colombiano frente a las naves extranjeras las cuales tienen grandes beneficios en sus respectivos países.

En la segunda ponencia se expresa de manera textual: *“El presente proyecto de ley, busca precisamente modificar la normativa nacional para dar aplicación a esta Decisión, básicamente flexibilizando el trámite del registro de naves y liberando a las empresas de transporte marítimo de ciertos costos de operación, mediante exenciones tributarias”*.

Texto definitivo

“Artículo 32. Las naves y artefactos navales dedicados al transporte marítimo y a la pesca comercial y/o industrial, que se vayan a registrar y abanderar en Colombia y el servicio de reparación y mantenimiento de naves o artefactos navales, estarán excluidos del Impuesto a las Ventas (IVA)”.

Inicialmente el proyecto de ley no se refirió a la exclusión del IVA, en lo referente al servicio de reparación y mantenimiento de naves o artefactos navales, sin embargo fue aprobado en plenaria de cámara y finalmente quedó aprobado de esa manera.

De conformidad con las anteriores referencias a los antecedentes y motivos que impulsaron la hoy Ley 730 de 2001 resulta claro que se intentó equiparar la situación de naves y artefactos navales nacionales a la de los extranjeros, en cuanto a la carga tributaria, implementando la exclusión del IVA para las naves y artefactos nacionales que se vayan a registrar y abanderar en Colombia, así como el servicio de reparación y mantenimiento de los mismos. Pero por falta de precisión legislativa la medida de exclusión de IVA adoptada, resultó en desventaja competitiva frente a las exenciones para los extranjeros contempladas en el artículo 481 del Estatuto tributario.

9. De los costos tributarios frente a los beneficios de la industria

En momentos de dificultades presupuestales como las que afronta el país, una de las mayores preocupaciones que les asiste a los ordenadores de gastos, es evitar el desarrollo de exenciones tributarias que conlleven menos recursos para el presupuesto nacional.

Sin embargo, esta afirmación importante, constituye una falacia del argumento por las siguientes razones. En primer lugar, lejos de acrecentar los recursos tributarios producto de la generación de la industria marítima, fluvial y pesquera en el país, los recursos que se fugan por cuenta de la exclusión, son mayores que los recursos que se perciben y que de manera importante podrían impactar a los diversos sectores que componen la cadena náutica en la construcción, reparación, mantenimiento, conversión y repotenciación.

De otro lado, en caso de convertirse en exentos de IVA, lo dejado de percibir por este tributo, estará reflejado en el pago de más IMPUESTOS DE RENTA y CREE, por la proyección económica del sector, con

una tendencia hacia el crecimiento de la industria, en caso de brindársele las garantías e incentivos que se están necesitando.

Conclusiones

La Industria Naval desde la construcción, mantenimiento, conversión y repotenciación de naves y artefactos navales para el transporte marítimo, pesca y fluvial; así como la prestación de los servicios de los Armadores, deben declararse exentos de IVA.

Esto no es ajeno al interés mostrado por diferentes entes del Estado, donde se ha manifestado la necesidad de convertir al transporte acuático como uno de los ejes de desarrollo más importantes del país, sin embargo esto debe ser coherente con la política pública del Gobierno y realmente impulse un crecimiento constante y seguro. Y de otro lado, la relación tributaria entre el Armador y la usuaria final, debe ser gravada con IVA.

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de desarrollar acciones que permitan la competitividad y el fortalecimiento de la industria colombiana, me permito poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.



NADIA BLEL SCAFF

Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 32 de la ley 730 de 2001.

El Congreso de la Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 730 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 32. “Las Naves, Embarcaciones y Artefactos Navales de transporte o servicios marítimo, fluvial y de pesca comercial y/o industrial, que se registren y abanderan en Colombia; estarán exentas del Impuesto sobre las ventas IVA para su construcción, reparación, mantenimiento, conversión o repotenciación”.

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



NADIA BLEL SCAFF

Senadora de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 070**, con su correspondiente Exposición de Motivos, por la honorable *Senadora Nadia Blel Scaff*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1483 de 2011 se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este documento contiene la necesidad de que a través del Congreso de la República se modifique la Ley 1483 de 2011, en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para entidades territoriales, a fin de que sea incluida dentro de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, aquellos eventos en que para el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, requiera la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Esta exposición de motivos está estructurada de la siguiente forma:

1. Introducción
2. Objetivos del proyecto de ley
3. Planteamiento del problema
4. Soluciones propuestas

1. Introducción

Conforme a la Constitución y a ley orgánica de presupuesto, en Colombia rige el principio de anualidad, por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los periodos fiscales posteriores¹.

Se encuentra expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones...” Y el mismo inciso del artículo 347 dispone que “El Proyecto de Ley de Apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

El principio mencionado está previsto, además, en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así:

“**Artículo 10. Anualidad.** El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en

¹ Sentencia C-192/97.

esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

A su vez, el artículo 8° inciso 1° de la Ley 819 de 2003 en lo referente a la ejecución, en los siguientes términos:

“Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del Presupuesto General de la Nación y el de las entidades territoriales deberá sujetarse a los correspondientes marcos fiscales de mediano plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las asambleas y los concejos puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”

El principio de anualidad del presupuesto tiene como consecuencia jurídica el que las partidas o apropiaciones en él contenidas solamente pueden ser utilizadas como autorización máxima de gasto, dentro de la vigencia anual respectiva, vencida la cual expiran, y con esta la autorización para comprometer los recursos que forman parte del presupuesto; lo anterior se justifica, en la necesidad de darle un importante grado de representación popular a la aprobación de gastos contenida en el presupuesto y al ejercicio del control por Congreso, los Concejos y las asambleas sobre la actuación del ejecutivo en el manejo presupuestal el cual debe estar definido por la periodicidad, en la medida en que se garantice eficientemente el gasto público y la adecuada planificación del gasto.

Ahora bien, el principio de anualidad del presupuesto no es absoluto, posee ciertas excepciones de carácter legal, dentro de las que se pueden identificar “Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales”, estas constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público.

Surgen de este modo, como un mecanismo expedito para la realización de proyectos de gran envergadura con alto nivel de impacto en los aspectos económicos, de infraestructura y sociales que dada la dimensión del proyecto no son susceptibles de ejecutarse en una sola vigencia fiscal y que de ese modo exigen que se brinde la seguridad financiera que respalde el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. De esta manera, se constituyen autorizaciones anticipadas de gasto, en contraste con políticas de gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales, se proyectan además como un instrumento de gestión presupuestal, que permite el desarrollo de proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto para la Nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar; es decir, las vigencias futuras permiten articular los proyectos del orden nacional con los programas de las entidades territoriales.

No debe perderse de vista que si bien, constituyen una excepción al principio de anualidad, no es ajena al principio de planificación fiscal, es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulada por las

normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla.

Adicionalmente, por regla general de acuerdo al artículo 1°, párrafo 1° de la Ley 1483, para vigencias futuras de las entidades territoriales solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del período de gobierno y, en casos especiales, para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

De acuerdo con la Ley 1483 de 2011, las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales son dables en la medida en que se cumpla con los siguientes requisitos:

a). Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos;

b). El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003;

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d). Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Estas excepciones, solo se encuentran dadas para el legislador pensando en los proyectos de gran impacto en la región, aquellos que se centran en los sectores que suplen las necesidades básicas de la población; pero debe pensarse en este momento que también dentro de la entidad existen ciertas necesidades para el adecuado funcionamiento y cumplimiento de fines funcionales esenciales, que por ceñirse al principio de anualidad de presupuesto se encuentran los dirigentes en la imposibilidad de suplirlas lo cual afecta de manera indirecta estos sectores esenciales para la población.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley en mención, tiene como objetivo ampliar el margen de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, de tal forma que puedan ser autorizadas en aquellos eventos en que para

el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, requiera la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las entidades territoriales al encontrarse ceñidas al principio de anualidad del presupuesto público, limitan su capacidad obligacional a la temporalidad de la vigencia fiscal, siendo este uno de los mecanismos de control y planificación del gasto público, sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen ciertas necesidades intrínsecas a su funcionamiento y cumplimiento de sus fines misionales esenciales, que por su carácter de imprescindibles deben seguir supliéndose; nos referimos a aquellas como: servicios de vigilancia privada, suministro de alimentos, dotación de implementos.

Estas necesidades suplidas por particulares limitan su ejecución hasta el término de la vigencia fiscal, lo que implica que a 31 de diciembre son suspendidas la prestación de estos servicios. Los mandatarios se encuentran frente al desafío de proporcionar la continuidad de los mismos sin soportes jurídicos que respalden sus actuaciones; mientras pende el proceso contractual requerido para seleccionar a quienes brindan los servicios.

Muchas de estas necesidades, son suplidas mediante la aplicación errada de la figura jurídica de la urgencia manifiesta, cual es, una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: -Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. -Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. -Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, -En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos².

La declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1° artículo 41 Ley 80 de 1993).

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993).

Esta aplicación errada de la urgencia manifiesta, parte de la inadecuada configuración de las condiciones circunstanciales sobre las cuales ha de declararse; pues si bien, se faculta cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; estas causales sean preventivas o curativas, deben ser ciertas, objetivas, **actuales** y obedecer a una circunstancia **imprevisible**; presupuestos deben indefectible-

mente **concurrir** de manera simultánea, al momento de dictarse la urgencia manifiesta.

De esta manera las necesidades esenciales e imprevisibles para la continuidad del funcionamiento de la entidad, son circunstancias completamente previsibles, dado que no es ajeno para los gobernantes que quienes prestar estos servicios lo realizan mediante contratos que se ejecutan a 31 de diciembre; por lo que no es dable la declaratoria de urgencia manifiesta.

Entonces, ¿cómo se suplen estos servicios los primeros meses de la vigencia, cuando aún no se han desarrollado los procesos contractuales para la elección de los contratistas?

La necesidad de brindar la continuidad del servicio y evitar la parálisis de la entidad, exigen que el legislador prevea circunstancias en las cuales sean autorizadas estas vigencias futuras excepcionales.

4. SOLUCIONES PROPUESTAS

La solución planteada a los cuestionamientos antes enunciados, radica en la incorporación de estas circunstancias de vital transcendencia para el funcionamiento de la entidad dentro de las vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales, a fin de que se autorice a las entidades a la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, por un término de 3 meses para que se garantice la continuidad de los servicios esenciales.

Esta modalidad de vigencia futura excepcional, cumplirá con los requisitos legales consagrados en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, en lo que le resulte aplicable.

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de desarrollar acciones que permitan la competitividad y el fortalecimiento de la Industria Colombiana, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de ley.



NADIA BLEI SCAFF
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1483 de 2011 se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objetivo autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización en aquellos eventos en que para el indispensable funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales se requiera.

² Sentencia C-772/98.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 1°. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos y **cuando la continuidad del servicio lo exija, la contratación de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales por el termino de 3 meses;**

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces. **Cuando se trate de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad se requerirá que estos se hallen incorporados en el plan anual de adquisiciones de la entidad;**

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capaci-

dad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones y **la contratación de servicios indispensables para el funcionamiento de la entidad y cumplimiento de sus fines misionales esenciales por el término de 3 meses.**

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Artículo 3°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 071 con su correspondiente Exposición de Motivos, por la honorable Senadora *Nadia Blel Scaff*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

INFORMES DE SUBCOMISIÓN A IMPEDIMENTOS

INFORME DE SUBCOMISIÓN A IMPEDIMENTOS PRESENTADOS A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas

CONCEPTO DE SUBCOMISIÓN

La presente Subcomisión encargada de analizar la pertinencia o no de los impedimentos que han manifestado algunos representantes, considera que estos se deben rechazar y, en consecuencia, se debe proceder

a someter a debate el texto inicial de la ponencia, con base en los siguientes planteamientos:

- El proyecto plantea un régimen general de retiro por edad y no una concesión particular a unos determinados magistrados en razón de investigaciones en curso.
- Los magistrados de las altas Cortes tienen sus períodos fijados por Constitución, los cuales no son modificados por el proyecto en curso.
- No se ha presentado ninguna prueba de un beneficio específico que comprometa la imparcialidad de los congresistas. Por lo tanto, lo procedente es rechazar los impedimentos propuestos.

• La edad de retiro de 70 años es voluntaria, opcional, de suerte que quien desee continuar con su régimen legal de retiro a los 65 años, puede hacerlo sin ningún problema.

Honorables Representantes:

Nos permitimos poner a su consideración el siguiente informe de subcomisión, relativo a los impedimentos presentados por varios honorables Representantes por posibles conflictos de interés, que termina con la propuesta de negar tales impedimentos y aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara, con las modificaciones que se introducen.

La edad máxima de retiro para todas las personas que desempeñan funciones públicas

El criterio del proyecto de ley, tal como se aprobó en el primer debate, podría ampliarse a todos los cargos, pues el supuesto de hecho que le sirve de punto de partida es la constatación de que los promedios actuales de vida de los colombianos son muy superiores a aquellos existentes cuando se fijó la edad de retiro a los 65 años. El proyecto propone cambiar esa edad de retiro solo para los cargos de rango directivo porque está pensado, a modo de un paso inicial, para aquellos cargos en los que tiene especial relieve la experiencia, los conocimientos adquiridos y la ponderación propia de la madurez, esto es, aquellos centrados en la actividad intelectual, directiva o creativa, en los cuales es especialmente notoria la evidencia de que a los 65 años todavía hay mucho que pueden aportar estas personas a la sociedad. Resulta un tanto arbitrario y un desperdicio de recursos humanos e intelectuales desaprovechar tal experiencia y conocimientos adquiridos con el ejercicio mismo de las funciones.

Sin embargo, de conformidad con las observaciones que a este proyecto de ley hizo llegar el Ministerio de Hacienda, sería preferible, por razones de generalidad e igualdad, hacer extensivo el régimen a todas las personas que desempeñan funciones públicas, ya sea en cargos de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Efectivamente, una ventaja con la edad de retiro ampliada, voluntaria, y por tanto de jubilación flexible es la de retener el conocimiento de los empleados dentro de las entidades, especialmente el conocimiento tácito y no explícito, que solo se obtiene con la experiencia y que hoy en día es una necesidad apremiante de las instituciones. Según la gerontología cognitiva, los mayores aventajan a los jóvenes en un saber derivado de la experiencia, que se conoce con el nombre de “inteligencia depurada”, el cual determina que al envejecer no se atrofian todas las funciones cerebrales, por el contrario, se refuerzan determinados procesos.

Así mismo, un vistazo al derecho comparado permite apreciar que algunos países han considerado válido que personas de altos cargos permanezcan de manera indefinida y sin límite de edad, como el caso de los magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica; otras legislaciones optaron por límites como Chile, donde los jueces y magistrados cesan sus actividades a los 75 años, o como en Uruguay y Ecuador don-

de la edad de retiro forzoso para los funcionarios públicos es de 70 años. En España, aunque en general la edad de retiro es a los 65 años, los profesores universitarios, los magistrados, jueces, fiscales, secretarios judiciales y registradores de la propiedad, tienen señalada la edad de retiro y jubilación a los 70 años. Se concluye con estos ejemplos, que Colombia, al introducir esta modificación, estaría en consonancia con la tendencia y realidad que acepta el resto del mundo en este aspecto.

Por otra parte, el Congreso de la República tiene la atribución, en exclusiva, para determinar la edad de retiro de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas. Así se desprende, para los primeros, del artículo 125 de la Constitución, y para los segundos, de los artículos 123 y 210 de la misma, que señalan que solo la Constitución o la ley pueden establecer causales para el retiro de los servidores públicos y establecer el régimen de los particulares que ejercen funciones públicas.

Sobre los particulares que a través de la descentralización por colaboración ejercen funciones públicas cabe precisar que no existe regulación legal sobre edad de retiro, y que la regulación puramente reglamentaria que ha venido aplicándose está siendo enjuiciada por el honorable Consejo de Estado, que recientemente declaró la suspensión provisional, como medida cautelar, de la edad de retiro forzoso de los curadores urbanos, por cuanto su regulación no provenía de una ley sino de unos decretos presidenciales. Así las cosas, hoy no existe edad de retiro para los curadores urbanos, y solo la ley o la reforma constitucional pueden establecerla. Ese vacío se llena mediante este proyecto de ley, que además se aplicaría a los demás particulares que desempeñan funciones públicas de modo permanente.

Si la ley no establece una edad máxima de retiro para esos particulares, a la luz de la jurisprudencia actual del Consejo de Estado, esas personas permanecerán en sus funciones de modo vitalicio, toda vez que ninguna norma diferente a una ley (o una reforma constitucional) pueden fijar esa edad.

En cuanto al momento a partir del cual se aplicará el nuevo régimen de edad máxima de retiro, el proyecto de ley no contiene ninguna previsión específica, por cuanto se considera que las normas generales sobre vigencia de la ley en el tiempo son adecuadas para resolver este asunto. Eso significa que la ley comienza a regir una vez promulgada y se aplica plenamente desde ese momento, pero no tiene aplicación retroactiva.

Ciertamente, el proyecto de ley no tendría aplicación retroactiva, como quiera que las personas que al momento de su entrada en vigencia ya hubieran sido removidas de sus cargos por edad, pero aún no hubieran cumplido 70 años, no se verían afectadas por esa ley, ya que su situación se consolidó de conformidad con la legislación anterior. Por el contrario, de acuerdo con las normas generales de vigencia de la ley, esta sí se aplicaría para todas las personas que al momento de su entrada en vigencia ejerzan cualquiera de los cargos mencionados en la misma.

Si se quisiera posponer la fecha de vigencia efectiva de la ley, esto es, su aplicación solo para las personas que accedan a cargos después de su entrada en vigencia, habría que justificar plenamente la necesidad y constitucionalidad de esa distinción, ya que la ley, así presentada, tendría un sesgo discriminatorio al negarle a los actuales servidores un beneficio que se le concede a los de generaciones futuras, cuando los fundamentos

de la ley se encuentran precisamente en la situación de los funcionarios actuales, y no en hipótesis que no se conocen sobre la situación que se presentará para las generaciones futuras.

Los impedimentos presentados.

Los impedimentos fueron presentados voluntariamente, lo cual no obsta para que su interpretación y la aplicación de las causales se hagan de modo restrictivo, como corresponde en derecho, sin interpretación analógica ni extensiva.

En este sentido, cabe recordar lo que expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-881 de 2011, que aunque referido a los impedimentos judiciales, es también aplicable a los parlamentarios:

“[E]l impedimento es una facultad excepcional otorgada al juez para declinar su competencia en un asunto específico, separándose de su conocimiento, cuando considere que existen motivos fundados para que su imparcialidad se encuentre seriamente comprometida. Sin embargo, con el fin de evitar que el impedimento se convierta en una forma de evadir el ejercicio de la tarea esencial del juez, [...] jurisprudencia coincidente y consolidada de los órganos de cierre de cada jurisdicción, ha determinado que los impedimentos tienen un carácter taxativo y que su interpretación debe efectuarse en forma restringida”.

La existencia de conflictos de interés alude a la concurrencia de elementos que nublen la imparcialidad del parlamentario porque puedan comprometer su patrimonio, su cargo, o algún otro derecho o interés legítimo que le asista, y por tanto su voto no obedezca a su concepción del interés general, pero una situación de tales características no se aprecia en los hechos puestos en consideración por los honorables Representantes, que aluden a la posibilidad de que la nueva edad máxima de retiro, al aplicarse a los magistrados de las altas Cortes (entre otros servidores), puedan afectar su imparcialidad, toda vez que en algunos de tales despachos se adelantaban investigaciones en su contra.

El proyecto de ley en cuestión trata de un régimen general de retiro por edad y no de una concesión particular a unos determinados magistrados, en razón de investigaciones en curso. Además de ello, cabe agregar que en ninguno de los impedimentos se acompañó prueba alguna de que los magistrados investigadores vayan a recibir algún beneficio particular por el cambio de la edad máxima de retiro, en especial si se tiene en cuenta que tales funcionarios son de período fijo de 8 años, el cual no se modifica mediante este proyecto de ley.

Así las cosas, al tratarse de un proyecto de ley de carácter general, que se aplica a todas las personas que desempeñan funciones públicas, y no existir prueba alguna de un beneficio específico que pudiera nublar el criterio de los congresistas, lo procedente es rechazar los impedimentos propuestos.

Propuesta sustitutiva

De conformidad con lo expuesto en este informe, nos permitimos proponer a la Honorable Cámara de Representantes que se dé segundo debate al Proyecto de ley número 110 de 2015, con la modificación de generalizar la edad máxima de retiro a los 70 años para todas las personas que desempeñan funciones públicas. En lo demás, se mantiene el proyecto de ley tal como fue aprobado en primer debate.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La edad máxima de retiro del cargo para las personas que desempeñen funciones públicas, ya sea en régimen de carrera o de libre nombramiento y remoción, en caso de que deseen continuar en el ejercicio de sus cargos, será de setenta (70) años.

[Se suprimen los párrafos aprobados en primer debate].

Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Quienes a partir de su entrada en vigencia accedan o se encuentren en ejercicio de cualquiera de los cargos a los que hace referencia el artículo primero, podrán permanecer voluntariamente en los mismos, pero con la obligación de seguir cotizando al régimen de seguridad social, tanto en salud como en pensión, aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.

Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ninguno de los cargos a los que se hace referencia en el artículo primero, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y en especial las contenidas en los Decretos-ley 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29), y en los Decretos 1950 de 1973, 3047 de 1989, 564 de 2006 (artículo 93), 1100 de 2008 (artículo 5°), 1469 de 2010 (artículos 83 y 102) y 1069 de 2015 (artículos 2.2.6.1.5.3.13 y 2.2.6.3.2.3).

CONTENIDO

| Gaceta número 603 - Martes, 9 de agosto de 2016 | |
|--|-------|
| CÁMARA DE REPRESENTANTES | |
| PROYECTOS DE LEY | |
| | Págs. |
| Proyecto de ley número 069 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para la correcta prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros “taxis” y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Proyecto de ley número 070 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 32 de la Ley 730 de 2001 | 6 |
| Proyecto de ley número 071 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1483 de 2011 se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales..... | 16 |
| INFORME DE SUBCOMISIÓN A IMPEDIMENTOS | |
| Informe de subcomisión a impedimentos presentados a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas..... | 19 |