

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# 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° 1009

Bogotá, D. C., jueves, 17 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### LEYES SANCIONADAS

# LEY 1813 DE 2016

(noviembre 9)

*por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende modificar el artículo 49 de la Ley 191 de 1995, autorizando a las Asambleas de los departamentos de frontera para que ordenen nuevamente la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley.

Artículo 2°. El artículo 49 de la Ley 191 de 1995 quedará así:

**Artículo 49.** Autorícese a las Asambleas de los departamentos de frontera para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos a precios constantes al año de aprobación de la presente ley cada una. Estos departamentos podrán a través de sus asambleas ordenar la emisión hasta por doscientos mil millones de pesos adicionales a precios constantes al año de autorización de la adición. Cuando habiendo hecho la emisión inicial, los planes de inversiones en los sectores autorizados demanden mayores recursos para su financiación.

El producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las zonas de frontera de los respectivos departamentos en materia de: desarrollo de la primera infancia y adolescencia, en especial para combatir la desnutrición; infraestructura de transporte; infraestructura, formación y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico, bibliotecas departamen-

tales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

Parágrafo 1°. Las Asambleas departamentales podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2°. Facúltense a los Concejos municipales de los departamentos fronterizos para que previa autorización de la Asamblea del departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla “Pro desarrollo fronterizo” que por esta ley se autoriza.

Parágrafo 3°. No se podrá gravar con la presente estampilla, los licores producidos en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

Artículo 3°. Las Gobernaciones de los departamentos fronterizos deben rendir informe anual, en marzo de cada año, a las Comisiones Tercera de Senado y Cámara sobre los montos recaudados y ejecución de dichos recursos.

Artículo 4°. *Derogatorias y vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

*Miguel Ángel Pinto Hernández.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 9 de noviembre de 2016.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, encargado de las funciones del Despacho del Ministro del Interior,

*Guillermo Abel Rivera Flórez.*

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdena Santamaría.*

## TEXTOS DE COMISIÓN

### **TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2016**

*por medio de la cual se otorgan facultades a los Alcaldes y Gobernadores para adjudicar vivienda a los deportistas que obtengan logros en juegos Olímpicos, Paralímpicos y campeonatos o Juegos Mundiales.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Los Alcaldes o Gobernadores podrán adjudicar vivienda a los deportistas colombianos que reciban reconocimiento en juegos Olímpicos, Paralímpicos y campeonatos o juegos Mundiales reconocidos por Coldeportes en la categoría de oro, plata o bronce individualmente o por equipos.

Parágrafo 1°. El valor de la vivienda que se puede otorgar es hasta de setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv). La adjudicación de la vivienda estará sujeta a la disponibilidad del presupuesto de cada municipio o departamento.

Parágrafo 2°. Las viviendas otorgadas por Alcaldes o Gobernadores en ningún caso pueden ser entregadas con equivalencias tales como dinero u otros conceptos que sean distintos a una vivienda para habitación.

Parágrafo 3°. El beneficio es intransferible y los deportistas solo podrán acceder a este estímulo por una única vez.

Artículo 2°. Los deportistas que pueden acceder a este beneficio de vivienda, deberán cumplir con las siguientes condiciones:

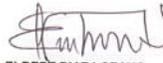
a) Debe representar a Colombia en juegos Olímpicos, Paralímpicos y campeonatos o juegos Mundiales reconocidos por Coldeportes y obtener medalla de oro, plata o bronce;

b) Debe residir en el municipio o departamento en el que se pretende otorgar la vivienda por un término no inferior a 5 años.

c) El deportista al cual se pretende adjudicar la vivienda, no debe tener bienes raíces a su nombre a la fecha de otorgarle este beneficio, o hasta 1 año antes del logro deportivo.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 24 de noviembre 9. Anunciado entre otras fechas el 8 de noviembre de 2016 según consta en el Acta número 23 de la misma fecha.

  
ELBERT DIAZ LOZANO  
Coordinador Ponente

  
TELESFORO PEDRAZA ORTEGA  
Presidente

  
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO  
Secretaría Comisión Primera Constitucional

## NOTA ACLARATORIA

### **NOTA ACLARATORIA**

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

por medio de la presente me permito aclarar que en sesión plenaria del día 25 de octubre de 2016, fue sometido a discusión y aprobación la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 019 de 2015**

**Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.**

Por error de transcripción en el título del Texto Definitivo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 976 de 2016 quedó:

#### **“TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

Y lo correcto es:

**“TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2015  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia.*

Lo anterior a fin de que esta nota Aclaratoria haga parte del expediente y sea publicada en la *Gaceta del Congreso*.

  
**YOLANDA DUQUE NARANJO**  
Secretaria General (E)  
Cámara de Representantes

## CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

1.1.

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS

Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N°. 8-68

Ciudad

Asunto: comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 098 de 2016 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 98 de 2016, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto vincular a la Nación a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico. Para el efecto, el artículo 2º autoriza al Gobierno nacional para incluir dentro del presupuesto las partidas necesarias para la realización de las siguientes obras:

1. Rehabilitación y dotación de la sede centro de la Universidad del Atlántico en la cual funcionará una moderna Biblioteca y el Centro de Idiomas;

2. Construcción y dotación del Centro de Investigación e Innovación de la Universidad del Atlántico;

3. Construcción y dotación del Edificio de Docentes de la Universidad del Atlántico;

4. Fortalecimiento de la política de descentralización universitaria a los municipios del Atlántico.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes<sup>1</sup>.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado: “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”<sup>2</sup>

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

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

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

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

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

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>[1]</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, **tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.**

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

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996-, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”<sup>3</sup>. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que:

(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la

Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

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

Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, **no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino Autorizaciones para ello**<sup>4</sup>. (Subrayado y negrilla fuera del texto)

A ello también agregó que: “La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C.P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley del presupuesto. **Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto** (artículo 346 C.P.)<sup>5</sup>. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Por otra parte, es necesario indicar que el proyecto de ley que trata el asunto debe ser tramitado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes<sup>6</sup>, so pena de generar un vicio de inconstitucionalidad al vulnerar el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, toda vez que al analizar el articulado se advierte que se trata de una ley de honores, al estar asociada con la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-975 de 2002 expresó:

(...) el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”, que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, **la inobservancia a de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional**” (...)”<sup>7</sup> (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

4 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

5 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-157 de 1998. M. P., doctor Antonio Barrera Carbonell y doctor Hernando Herrera Vergara.

6 Por disposición del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Segunda Constitucional Permanente conoce de proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los siguientes asuntos: “(...) política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional”. (Negrilla fuera del texto)

7 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 975 de 2002. M. P., doctor Rodrigo Escobar Gil.

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

Cordialmente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDÓÑEZ  
Viceministra General

Con Copia a:

Honorable Representante Martha Patricia Villalba Hodwalker - Autora

Honorable Representante Luis Eduardo Díaz Granados - Ponente

Doctora Consuelo González de Perdomo, Secretaria General de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se fija el alcance del mandato establecido en el inciso 1° del artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991.*

Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá

**Referencia: Concepto técnico al Proyecto de ley número 155 de 2016 Cámara, por medio de la cual se fija el alcance del mandato establecido en el artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991.**

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta damos concepto técnico al Proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

**1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY**

A través de la iniciativa se establece:

*“Artículo 1°. Las pensiones de jubilación y sobrevivientes, reconocidas mediante actos administrativos expedidos por la extinta empresa Puertos de Colombia, vigentes a la fecha de su liquidación, continuarán siendo pagadas por la Nación, junto con los reajustes establecidos posteriormente.*

*Los pensionados a los que se refiere el presente artículo continuarán teniendo derecho a los servicios médico asistenciales contemplados en los actos de reconocimiento de la pensión, por conducto de la empresa prestadora de salud que elija el titular de la prestación.*

*Parágrafo: Esta ley no es oponible a las decisiones administrativas o judiciales que por razones normati-*

*vas revoquen o modifiquen pensiones de jubilación y sobrevivientes que hubieran sido reconocidas.*

*Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación”.*

...

*reajustes anuales pertinentes, al cumplir cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres”.*

Respecto a las prestaciones sociales del sector público, la Ley 33 de 1985, establece:

**“Artículo 1°. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio”.**

En relación con las prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional en el Decreto 1045 de 1978, se señala:

**“Artículo 3°. Del reconocimiento de las prestaciones. Las entidades a que se refiere el artículo segundo reconocerán y pagarán a sus empleados públicos únicamente las prestaciones sociales ya establecidas por la ley.**

(...)

*Las prestaciones que con denominación o cuantía distinta a la establecida en la ley se hayan otorgado a los empleados públicos en disposiciones anteriores a este decreto, continuarán reconociéndose y pagándose en los mismos términos.*

(...)”. Subrayado fuera del texto.

**3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD**

A través de la iniciativa se pretende fijar el alcance que debe darse al inciso 1° del artículo 35 de la Ley 01 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones, el cual respecto de la asunción de pasivos de Puertos de Colombia, establece que la Nación asumirá el pago de las pensiones de jubilación de cualquier naturaleza, de las demás prestaciones sociales y de las indemnizaciones y sentencias condenatorias ejecutoriadas o que se ejecutorien a cargo de Puertos de Colombia, así como su deuda interna y externa.

El fijar el alcance del mandato contenido en el inciso 1° del artículo 35 de la Ley 01 de 1991, como se pretende a través de la iniciativa, implica revestir de validez jurídica actos o acuerdos de la Junta Directiva de la Liquidada Empresa Puertos de Colombia, algunos de los cuales fueron expedidos antes de 1990 y han sido declarados nulos por el Consejo de Estado al considerar que fueron proferidos en contra del ordenamiento constitucional y legal.

**3.1. COMPETENCIA PARA FIJAR EL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS.**

Tanto en la Constitución Política de 1886, vigente para la fecha en la que se dispuso a través de la Ley 01 de 1191, la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, como en la Constitución Política de 1991,

radicaron en cabeza del Congreso de la República la facultad exclusiva de dictar leyes para señalar el régimen legal y prestacional de los empleados públicos.

El artículo 11 del Acto Legislativo número 1 del 12 de diciembre de 1968, establece:

*“El artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:*

*Corresponde al Congreso hacer las leyes.*

*Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...)*

*9 determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;*

*(...)*

La Constitución Política de 1991, en los artículos 150, numeral 19, literal e) y 154, expresó:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ella ejerce las siguientes funciones:*

*(...)*

*19 Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*(...)*

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*

*(...)*

*Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*(...)*

Es así que la Constitución Política de 1886 asignó de manera exclusiva al poder legislativo la competencia para fijar el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos. Posteriormente la Constitución de 1991 establece competencia compartida entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional, por cuanto le corresponde a este último sujetarse a las normas generales expedidas por el legislativo para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia del 10 de marzo de 2011, Expediente 2519-2007, Conse-

jero ponente doctor Víctor Hernando Alvarado Ardila, señaló:

*“(…) Obsérvese cómo, desde la reforma constitucional de 1968, se empezaba a orientar una competencia no solo individual y excluyente, sino compartida y concurrente en materia salarial pues, tanto el Presidente de la República como los Gobernadores, podían fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, siempre con sujeción a las leyes o normas expedidas por el Congreso, y las Asambleas. Veamos las disposiciones que así lo disponían (...).”*

Y es que, se debe tener en cuenta que la cláusula de reserva legal en materia prestacional, se encontraba prevista en nuestra legislación desde la Constitución de 1886 y posteriormente en vigencia de nuestro actual régimen Constitucional, se mantuvo la cláusula de reserva legal específicamente en materia de pensiones, al establecerse en el artículo 48 Superior en forma expresa que la ley determinara las condiciones para acceder a los beneficios propios de la seguridad social.

Es por ello que el proyecto de ley a través del cual se *“... fija el alcance del mandato establecido en el inciso 1º del artículo 35 de la Ley 1 de enero 10 de 1991”*, es objeto de iniciativa gubernamental reservada, la cual implica que el Gobierno nacional debió dar inicio al correspondiente trámite legislativo o expresar su aval consentimiento o coadyuvancia al mismo, de conformidad con lo señalado en la Sentencia C-821 del 1º de noviembre de 2011, Expediente OG-138, Magistrado Ponente, doctor Humberto Antonio Sierra Porto, en los siguientes términos:

*“(...)*

*No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la prestación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de este, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.*

*(...)*

*Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia”.*

*La Corte ha fijado las condiciones para entender que se ha otorgado dicho “aval”. En primer lugar, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también se ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. (...).”* Negrillas y subrayado fuera del texto.

No obstante lo señalado, la iniciativa no fue presentada por el Gobierno nacional y tampoco cuenta con el aval o coadyuvancia, por el contrario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el concepto emitido sobre el proyecto de ley, señaló: “...por las razones expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo...”.

Una vez expuesto el marco normativo relacionado con el establecimiento del régimen prestacional de los empleados públicos, nos referiremos al objeto de la iniciativa, al respecto consideramos conveniente mencionar lo incluido en la exposición de motivos del proyecto “...las autoridades administrativas se niegan a asumir las jubilaciones “de cualquier naturaleza” previstas en el artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, reconocidas por la Empresa antes de su liquidación, y solo aceptan como válidas las que se ajustan al régimen general de los empleados públicos...”. De igual manera se indica que: “...en consecuencia, cuando el legislador utiliza la expresión “pensiones de jubilación de cualquier naturaleza” no se está refiriendo solamente al régimen general de los empleados públicos sino también a las regulaciones fijadas por la Junta Directiva Nacional de la Empresa, con la anuencia del Gobierno nacional...”.

Sobre los acuerdos expedidos por la Junta Directiva de la liquidada Empresa de Puertos de Colombia se ha pronunciado el Consejo de Estado en varias oportunidades, declarando la nulidad de algunos de ellos, en los siguientes términos:

1. Sentencia del 29 de julio de 1991. Radicación 2141, Consejero Ponente, doctor Reynaldo Arciniegas Baedcker:

“(...)”

*Las Juntas o Consejos Directivos de entidades descentralizadas no tienen atribución de fijar el régimen salarial o prestacional de sus servidores. Tal facultad corresponde al legislador ordinario o extraordinario, por mandato del artículo 76, ordinal 9 de la C.N.*

*Habiéndose declarado inexecutable el artículo 38 del Decreto Extraordinario 3130 de 1968 en sentencia de la corte en diciembre 13 de 1972, las juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado perdieron la facultad de regular lo relativo a la remuneración y prestaciones sociales del personal de empleados públicos a su servicio.*

“(...)”

Declárase la nulidad del Acuerdo número 963 de noviembre 10 de 1983 y el artículo 8º del Acuerdo número 017 de junio 30 de 1987, expedidos ambos por la Junta Directiva de la Empresa Puertos de Colombia, en cuanto se refieren a los empleados públicos”.

2. Sentencia 26 de abril de 1994 Radicación 5442, Consejero Ponente, doctor Joaquín Barreto Ruiz:

“(...)”

Ha puntualizado la Corporación en innumerables ocasiones que las juntas o Consejos Directivos de entidades descentralizadas no tienen la atribución de fijar el régimen salarial o prestacional de sus servidores. Tal facultad corresponde al legislador ordinario o ex-

traordinario, por mandato del artículo 76, ordinal 9º, de la carta.

*Habiéndose declarado inexecutable el artículo 38 del Decreto Extraordinario número 3130 de 1968 en sentencia de la Corte de diciembre 13 de 1972, las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y de las empresas Industriales y Comerciales del Estado perdieron la facultad de regular lo relativo a la remuneración y prestaciones sociales del personal de empleados públicos a su servicio.*

“(...)”

*Anulase en su totalidad el Acuerdo número 0015 de 9 de octubre de 1990, proferida por la Junta Directiva Nacional de la Empresa Puertos de Colombia, por el cual se fijó el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos de dicha empresa.”.* Subrayado fuera de texto.

Así las cosas carece de fundamento, que contrariando lo dispuesto por el actual orden Constitucional, y aún lo señalado en la Constitución Política anterior, con el argumento de interpretar con autoridad, a través de la ley, se pretenda revestir de validez jurídica los acuerdos de la Junta Directiva de la Liquidada Empresa Puertos de Colombia, por cuanto fueron proferidos en contra de la Constitución y la ley, lo cual ha sido fundamento para que el Consejo de Estado declare la nulidad de los Acuerdos números 963 de 1983, artículo 8º del Acuerdo número 017 de 1987 y 0015 de 1990.

Situación que resulta aún más compleja, si tomamos en consideración, que a través de la iniciativa se busca convalidar actos o acuerdos de la Junta Directiva de la Liquidada Empresa Puertos de Colombia, algunos de los cuales fueron expedidos antes de 1990, es decir que se profirieron hace más de 20 años, lo que implicaría revivir tales actos de manera retroactiva.

Por lo expuesto podemos concluir que la Junta Directiva de la Liquidada Empresa de Puertos de Colombia no tenía facultades para establecer prestaciones sociales.

### 3.2. ALCANCE DE LA INTERPRETACIÓN CON AUTORIDAD.

El artículo 150 de la Constitución Política establece:

**“Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)*”.

De conformidad con la norma citada, el Congreso de la República puede interpretar una ley a través de otra ley. Sin embargo esa facultad no es absoluta. Es así como la Corte Constitucional en Sentencia C-270 de 1993 Magistrado Ponente doctor José Gregorio Hernández Galindo, al estudiar las objeciones de un proyecto de ley que buscaba reliquidar todas las pensiones de los empleados y ex empleados de la Contraloría teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales, consideró:

**“(...) LEY INTERPRETATIVA**

*Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto –la innovación de la competencia para interpretar normas legales por vía de*

autoridad— la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones. La interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad. La expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada. En esta última hipótesis la ley sería, además, inconstitucional. Las normas del proyecto no son interpretativas como lo pregona su texto, sino típicas disposiciones modificatorias del régimen prestacional aplicable a unos empleados públicos: los de la Contraloría General y el Congreso de la República.

**(...) El Proyecto objetado. Interpretación de la ley por vía de autoridad. Requisitos constitucionales para la expedición de leyes interpretativas.**

Según el artículo 150, numeral 1, de la Constitución, corresponde al Congreso, por medio de leyes, ejercer las funciones de interpretarlas, reformarlas y derogarlas.

El Congreso dice ejercer, mediante el proyecto de ley al que se refieren las objeciones presidenciales, la primera de las indicadas atribuciones. Así resulta tanto de su título como del encabezamiento de sus artículos y de lo manifestado por las cámaras al rechazar las objeciones.

Es esta —la legislativa, auténtica o por vía de autoridad— una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de la vía judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa —el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal— y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.

Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto —la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad— la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones.

Afirma el Presidente de la República que la interpretación efectuada excede en este caso la potestad del Congreso y representa una intromisión en la competencia atribuida al Gobierno nacional en el campo de la regulación sobre remuneraciones y prestaciones de los empleados públicos, por cuanto la materia a que se refieren las disposiciones objetadas tiene que ser objetivo de ley marco.

Debe observarse al respecto según lo dicho, que, es impropio hablar de una **invasión** de la órbita asignada por la Constitución al ejecutivo, pues la función de interpretar la ley pertenece al Congreso.

Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones Interpretadas, la norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con esta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad —que es manifestación de la función legislativa— el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido.(...)” Subrayado fuera de texto.

En ese orden de ideas, si bien el Congreso de la República puede interpretar una ley a través de otra ley, ese poder no es absoluto como quiera que dicha interpretación no implica introducir reformas o adiciones a la ley que se busca interpretar, sino dar un alcance a su contenido.

En el artículo 1° del proyecto de ley, se establece que “Las pensiones de jubilación y sobrevivientes, reconocidas mediante actos administrativos expedidos por la extinta empresa Puertos de Colombia, vigentes a la fecha de su liquidación, continuarán siendo pagadas por la Nación, junto con los reajustes establecidos posteriormente...”. Considerando que el objeto de la iniciativa es fijar el alcance que debe darse al mandato contenido en el inciso 1° del artículo 35 de la Ley 1ª de 1991, lo cual conlleva a que se incluya el régimen de pensiones contenido en los acuerdos expedidos por la Junta Directiva de la liquidada Empresa Puertos de Colombia, es claro que en realidad se está adicionando el concepto legal de pensión de jubilación, por lo que se está violando el principio de interpretación con autoridad.

### 3.3. EL PROYECTO DE LEY EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Por otra parte, debe revisarse el proyecto de ley frente a las disposiciones contenidas en el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo número 001 de 2005 que ordena:

**“Artículo 1°.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley este a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.

“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio

de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de pensiones”

“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.

“Parágrafo 2°. A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.

“Parágrafo transitorio 3°. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado.

En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este acto legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010” (...). Subrayado fuera de texto.

Del texto constitucional citado se deduce que aún si el(los) acuerdo(s) se diera(n) por válido(s) las reglas pensionales en el contenido habrían perdido vigencia el 31 de julio de 2010.

#### 3.4. AUSENCIA DE IMPACTO FISCAL Y AVAL DEL GOBIERNO NACIONAL

El proyecto de ley en su exposición de motivos no incluye los costos fiscales que generaría incluir los acuerdos que ampliaron los beneficios de la convención colectiva a los empleados públicos, así como tampoco la fuente de financiación, ni tiene aval del Gobierno nacional por lo que no puede ser aprobado.

El acto legislativo número 1 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, establece:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley este a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

(...)

“A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.

(...) Subrayado fuera de texto.

Igualmente el artículo 1° del Acto Legislativo número 03 de 2011, señala:

“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.

(...)

En relación con el impacto fiscal de las normas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina:

“Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(...)

Así mismo, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de junio 29 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

“7. De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectiva realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema”. (Subraya fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que lo regulado en el proyecto de ley 061 de 2015 Senado, es contrario a lo establecido en la Constitución Política respecto a la sostenibilidad fiscal de las normas, en la medida en la que no señala la fuente de financiación de la cual se obtendrán los recursos requeridos para su implementación, la cual es fundamental y relevante para evaluar el impacto fiscal de la misma, de tal forma que no se comprometa la sostenibilidad financiera de las actuales y futuras pensiones, adquiridas conforme a la normatividad vigente y en sujeción a las normas de carácter presupuestal en desarrollo de los principios que orientan el Estado Social de Derecho.

Respecto de la presentación y el trámite que el proyecto de ley ha tenido en el Congreso de la República, es preciso indicar que no se enmarcan en el procedimiento establecido en la Constitución Política para el trámite de normas a través de las cuales se fija el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, en la medida en la que no fue presentada por iniciativa del Gobierno nacional y tampoco cuenta con su previa autorización o coadyuvancia.

#### 4. CONCEPTO

El proyecto de ley contradice preceptos constitucionales consagrados tanto en la Constitución Política de

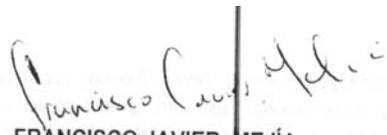
1886, vigente para la fecha en la que se dispuso a través de la Ley 01 de 1991, la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, como en la Constitución Política de 1991, por cuanto por actos o acuerdos de la Junta Directiva de la Liquidada Empresa Puertos de Colombia, no es posible establecer el régimen prestacional

Adicionalmente, el proyecto de ley es objetivo de iniciativa gubernamental reservada, la cual implica que el Gobierno nacional debió presentarlo para el correspondiente trámite legislativo o impartir su aval, consentimiento o coadyuvancia al mismo.

Por lo expuesto anteriormente, consideramos que debe solicitarse el archivo del proyecto.

De esta manera atendemos la solicitud de concepto, en caso de requerir aclaración adicional con gusto será suministrada.

Atentamente,



**FRANCISCO JAVIER MEJÍA**  
Viceministro de Empleo y Pensiones  
Ministerio del Trabajo

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE PROFESIONALES DE LA SALUD (ASSOSALUD)**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se acepta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones.*

**COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA**

***El impuesto a las bebidas azucaradas***

Está sólidamente fundamentado que el consumo de azúcar contenido en diversos alimentos, y en particular, muchas bebidas industrializadas, masivamente consumidas, contribuye en buena medida al grave fenómeno de la obesidad, principalmente infantil y juvenil, con el alto riesgo que esta conlleva de enfermedades cardiovasculares y metabólicas graves, de difícil y costoso manejo.

Es tan crítico el crecimiento de la incidencia y la prevalencia de la obesidad en la inmensa mayoría de países, que en algunos de ellos ha sido calificada de epidemia. Esto no significa que las bebidas azucaradas sean el único factor responsable de la mencionada condición, ni que su control sea la única y definitiva medida que debe asumir una política de salud pública para su manejo y prevención, por lo cual otras estrategias y medidas deberán también implementarse.

Un sistema de salud racional, que hace énfasis en la atención primaria, en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, debe estimular conductas de vida saludables, y desestimular aquellas que no lo son. Medidas que, prioritariamente deben ser de carácter educativo para conducir a cambios culturales, de

tal modo que los individuos conscientemente cuiden de su salud procuren el buen vivir. Sin embargo, también existen medidas que hacen parte de los condicionantes de la salud y que son de carácter económico, establecidas por diferentes Estados con el objetivo de promover o desestimar conductas; en este caso, conductas que tengan que ver con la salud de la población, la carga de enfermedad y, por ende, los costos del sistema

Una medida que ha probado ser efectiva para propiciar o desestimar conductas sociales, de carácter económico, tiene que ver con el costo de los bienes que se apetece, para incrementar o reducir su consumo. En este orden de ideas, los impuestos a las bebidas azucaradas, se orientan a prevención de la obesidad y de las secuelas que esta conlleva, sin afirmar que sea suficiente, y no se requieran, como ya lo dijimos, de otras medidas que contribuyan al mismo fin.

Igualmente, el incremento de los impuestos al tabaco y a las bebidas alcohólicas, se propone como medida para reducir su consumo y mejorar la salud de las personas.

Una población más saludable, como resultado de medidas efectivas de salud pública, implica menores costos para el sistema de salud, un sistema que en nuestro país se encuentra desfinanciado.

Ante la crisis financiera, sin solución a la vista de nuestro sistema de salud, además de la reducción de costos, se requiere el combate a la corrupción, una buena gestión, un sistema más eficiente (Reforma mediante ley ordinaria), y contar con nuevos recursos.

Para incrementar los ingresos del sistema, además del combate a la elusión y evasión de los aportes a la seguridad social, debe contarse con mayores aportes provenientes del presupuesto nacional, mediante el recaudo de nuevos impuestos

El impuesto propuesto en la actual reforma tributaria, a las bebidas azucaradas y el incremento a los gravámenes del alcohol y el tabaco, no solo desestimulan el consumo de estas sustancias, sino que a la vez consiguen aportes nuevos que deben destinarse a la financiación del sistema de salud.

Los empresarios e industriales se han manifestado ampliamente en contra del impuesto a las bebidas azucaradas, alegando consecuencias económicas y sociales, generadas por el desempleo en una industria que vería reducido su mercado y sus márgenes de utilidades. Afirmación que carece de veracidad y es fácilmente refutable porque la industria se acomodaría produciendo cada día más bebidas con sustitutos del azúcar, lo cual ya hoy es una tendencia clara en el mercado,

Faltan a los postulados básicos de la ética empresarial, al colocar sus intereses propios por encima de los intereses generales de la población, puesto que en todas sus comunicaciones, no mencionan intencionalmente los efectos dañinos del alto consumo de azúcares, simplemente recurren a la afirmación infantil *“otros también lo hacen”*.

En el sector salud, los agentes y actores que se oponen a estos nuevos impuestos, hacen populismo irresponsable y oportunista. No podemos exigir mejores servicios de salud, negándonos a la vez a buscar nuevas fuentes de financiación para ellos, sin declinar la lucha contra la corrupción y la mala gestión del sistema, ni la

necesidad de impulsar su reforma estructural mediante una o varias leyes ordinarias.

Asociación Nacional de Profesiones de la Salud (Assosalud)

Bogotá, 10 de noviembre de 2016

C.C:

- Doctor Alejandro Gaviria Uribe - Ministro de Salud y Protección Social

- Secretaría General del Senado

- Secretaría General de la Cámara de Representantes

**CONTENIDO**

Gaceta número 1009 - jueves 17 de noviembre de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**LEYES SANCIONADAS**

Ley 1813 de 2016, por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995..... 1

**TEXTOS DE COMISIÓN**

Texto aprobado en la comisión primera de la honorable cámara de representantes al proyecto de ley número 117 de 2016, por medio de la cual se otorgan facultades a los Alcaldes y Gobernadores para adjudicar vivienda a los deportistas que obtengan logros en juegos Olímpicos, Paralímpicos y campeonatos o Juegos Mundiales..... 2

**NOTA ACLARATORIA**

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 019 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Tamizaje Neonatal en Colombia..... 2

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al proyecto de ley número 098 de 2016 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 75 años de la Universidad del Atlántico, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones ..... 3

Carta de comentarios del ministerio del trabajo al proyecto de ley número 155 de 2016 Cámara , por medio de la cual se fija el alcance del mandato establecido en el inciso 1° del artículo 35 de la Ley 01 de enero 10 de 1991 ..... 5

Carta de comentarios de la Asociación Nacional de profesionales de la salud (assosalud) al proyecto de ley número 178 de 2016 Cámara, por medio de la cual se acepta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones ..... 10