



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 - Nº 1189

Bogotá, D. C., jueves, 29 de diciembre de 2016

EDICIÓN DE 36 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2016 SENADO

por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre economía campesina.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2016 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre economía campesina.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa legislativa tiene por objeto “*adecuar la Constitución Política a las realidades sociales y a las exigencias del campesi-*

nado de hoy, así como también busca convertirse en una herramienta efectiva para garantizar los derechos de los campesinos y campesinas”¹.

Al respecto, el artículo 1° del proyecto de acto legislativo establece:

“Artículo 1°. El artículo 64 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 64. Los campesinos y campesinas son sujetos de especial protección. Las comunidades campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos conforme a la economía campesina y la protección del medio ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales.

Se garantiza el derecho a la tierra de forma progresiva. Es deber del Estado promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra en forma individual, asociativa o colectiva, así como a otros recursos productivos. En todos los casos la distribución de los recursos productivos garantizará la equidad de género.

El Estado reconoce y protege el derecho de las comunidades a mantener, controlar y desarrollar sus conocimientos tradicionales, recursos genéticos y semillas conforme a su modo de vida.

El Estado reconocerá diversas formas de territorialidad campesinas en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran o permitan el fortalecimiento de la eco-

1 Imprenta Nacional, *Gaceta del Congreso* número 994 de 2016.

nomía propia y el desarrollo de planes de vida de comunidades campesinas.

Las comunidades campesinas tienen derecho a participar de manera activa en el ordenamiento del territorio y en los asuntos que les afecten.

El Gobierno establecerá un plan a 8 años para superar las brechas existentes entre el sector rural, frente al sector urbano.

Los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social, a la recreación y demás derechos tendientes a mejorar la calidad de vida del campesinado se adecuarán, en su formulación y aplicación, a las necesidades campesinas. El Estado garantizará el acceso a servicios de crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial en forma individual y colectiva a campesinos y campesinas, con el fin de mejorar su ingreso y de garantizar el pleno goce de sus derechos.

Parágrafo 1°. Una ley reglamentará y desarrollará la forma como se garantizará la protección especial de los campesinos y campesinas.

Parágrafo 2°. El Gobierno reglamentará los mecanismos para que los campesinos puedan sustraer su tierra y bienes de las formas colectivas, cuando esa sea su voluntad.

Artículo 2°. Inclúyase el artículo 64A a la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 64A. El Estado protegerá y promoverá las cooperativas así como cualquier otra forma de asociación campesina. Para tal fin, asegurará la asistencia técnica y el financiamiento de las mismas e impulsará programas de comercio justo de bienes y servicios, que promueva la sustentabilidad de la economía campesina.

Al respecto, es preciso indicar que el artículo 64 de la Constitución consagra como **“del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”**. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

El texto constitucional que se pretende reemplazar contempla la protección a los campesinos dentro del marco de los derechos sociales, económicos y culturales que dispone la Carta Política, luego esta Cartera no encuentra necesaria su modificación.

Por otra parte, el artículo 65 Superior establece protección especial a la producción de alimentos, actividad que se encuentra directamente relacionada con el rol que ejercen los campesinos en Colombia, cuyo texto literal dice:

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

En cuanto a la garantía que propone la iniciativa sobre el derecho a la tierra esta se encuentra incluida dentro del ámbito de protección del artículo 64 original superior, desarrollado por el artículo 2° de la Ley 160 de 1994² que crea *“el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestarlos servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos...”*.

En ese mismo sentido, el artículo 3° de la misma ley consagra la *“...adjudicación de tierras para los fines previstos en esta ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral. El Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Sintap) participará con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino en el proceso de asesoría tecnológica a los campesinos de escasos recursos involucrados en los programas que este adopte”*.

De lo anterior se concluye que las políticas redistributivas para el acceso a la tierra que se pretende implementar con la reforma constitucional propuesta, actualmente es llevada a cabo por el

² Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones

Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

En lo que concierne a la distribución de los recursos productivos en la cual se busca garantizar la equidad de género, la Ley 731 de 2002³ contempla medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural en cuanto a la financiación de actividades rurales, créditos, subsidios, seguridad social, educación, adjudicación de tierras, entre otros programas.

Ahora bien, la consagración del acceso a la tierra como derecho fundamental, así como el de los demás derechos sociales, la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento de asociaciones campesinas generaría un impacto fiscal incuantificable que no se encuentra ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Además, el proyecto de ley no tiene presente las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁴, toda vez que no se observa que se hayan incluido en la exposición de motivos ni en la ponencia de trámite respectivo los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento.

Adicional a lo expuesto, es importante anotar que, dadas las dificultades fiscales actuales, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2016 aprobado mediante la Ley 1769 de 2015⁵, se programó en el marco de una política de austeridad, atendiendo las restricciones impuestas por el cumplimiento de la Regla Fiscal, consagrada en la Ley 1473 de 2011⁶. Dada esta situación, y toda vez que las condiciones económicas no han mejorado, se ha dispuesto una serie de medidas de austeridad para enfrentar la caída de los ingresos de la Nación y el impacto generado por la inflación y la devaluación del peso.

Entre las medidas adoptadas para mitigar el impacto de lo anteriormente mencionado relacionado con las finanzas públicas, se encuentra lo establecido en los artículos 102 de la Ley 1769 de 2015 y 4° del Decreto 2550 de 2015⁷, que estableció la provisión del 1% de los presupuestos aprobados a las diferentes entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para cubrir la caída

en los ingresos. También se encuentra la expedición de la Directiva Presidencial 01 de febrero de 2016, en la que se imparten directrices para lograr ahorros adicionales en los gastos de funcionamiento y, el aplazamiento en el Presupuesto General de la Nación 2016 por la suma de \$6 billones mediante el Decreto 378 del 4 de marzo de 2016⁸.

Finalmente, es importante resaltar lo manifestado en el mensaje presidencial que acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2017, “Un presupuesto para la nueva economía” en la cual el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, manifiestan:

“La economía colombiana atraviesa una coyuntura diferente a la vivida en años anteriores. Enfrenta el efecto de choques externos asociados con la caída precio internacional del petróleo y la desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. La magnitud de sus efectos sobre los ingresos corrientes de la Nación es mayor a la experimentada con la crisis de inicios de la década de los ochenta, la de finales de siglo y a la vivida en los años 2008-2009 por efecto de la crisis mundial”.

“(…) La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer esta realidad. Esto implicará decisiones en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes, y servicios y de transferencias. Se requiere de una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, decisiones sobre el monto y composición de la inversión pública, y un permanente monitoreo del gasto público, que evalúe la pertinencia y efectividad del mismo (…)”.

“(…) Todas las medidas que se proyecten deben buscar enfrentar el reto que se ha fijado esta administración: reducir el déficit, “hacer más con menos”, y consolidar una economía moderna y sostenible-, más diversificada y, por ende, más resistente a los choques externos “(…)”.

“(…) Una condición necesaria para mantener la confianza en la economía es la responsabilidad fiscal (…)”.

“(…) Varios hechos han caracterizado la coyuntura económica internacional desde mediados de 2014, entre los que sobresalen la desaceleración de la economía china y el inicio hacia normalización de la política monetaria en Estados Unidos (y ahora el denominado Brexit). Todos con repercusiones globales que han impactado la economía colombiana a través de diferentes canales:

3 Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

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

5 Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2016.

6 Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

7 Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

8 Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016 y se dictan otras disposiciones.

*caída de los precios del petróleo, volatilidad de los mercados financieros internacionales y desacele-
ración económica de nuestros principales socios
comerciales. Este conjunto de eventos se han ma-
terializado en una elevada depreciación del peso
y en un fuerte deterioro de nuestros términos de
intercambio, que han sometido a la política eco-
nómica del país a desafíos muy importantes (...)*”.

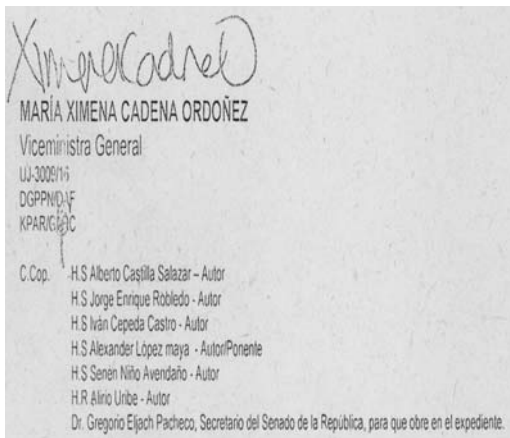
*“(...) La programación del presupuesto para la
vigencia de 2017 se ha efectuado en un contexto
global de incertidumbre y bajo crecimiento eco-
nómico. El desequilibrio que se ha producido en
las cuentas externas pone de presente que es in-
dispensable propiciar un ajuste a nivel macroeco-
nómico mediante una transición productiva que
lleve hacia una menor dependencia tanto fiscal
como externa del sector minero- energético, que
impulse las exportaciones no tradicionales y que
contribuya a cerrar los desbalances con la ayuda
de la depreciación real que se ha producido como
consecuencia de esta situación. (...)”.*

*“(...) Hemos preparado un presupuesto fiscal-
mente sensato y responsable, que cumple estricta-
mente las metas de la regla fiscal, macroeconó-
micamente consistente y realista, y comprometido
con las políticas sociales (...)”.*

*“(...) Para lograrlo implementamos la estra-
tegia denominada Austeridad Inteligente que nos
permite distribuir el peso del ajuste entre las di-
ferentes políticas disponibles, sin sobrecargar
ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y
endeudamiento (...)”.*

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de
Hacienda y Crédito Público solicita se tengan en
cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes
manifestarle muy atentamente la voluntad de cola-
borar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



**CONCEPTO JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA
PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 100 DE 2016 SENADO,
047 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 648 de
2001 y se dictan otras disposiciones.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Ciudad.

**Asunto: Comentarios al informe de ponencia
para cuarto debate al Proyecto de ley número
100 de 2016 Senado, 047 de 2015 Cámara, por
medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y
se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

Por medio de la presente me permito manifestar
la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito
Público frente a la ponencia para cuarto debate al
proyecto de ley del asunto, en los siguientes tér-
minos:

La iniciativa parlamentaria tiene por objeto mo-
dificar la Ley 648 de 2001¹, para lo cual establece
un término de 30 años para efectuar el recaudo de
la Estampilla Universidad Distrital Francisco José
de Caldas y redefine la distribución de los recur-
sos recaudados, incluyendo un porcentaje del 30%
para la Universidad Nacional de Colombia - Sede
Bogotá, D. C.

Es importante precisar que la Ley 648 de
2001 estableció la Estampilla Universidad Dis-
trital Francisco José de Caldas por la suma de
\$200.000.000.000 y, ahora la presente iniciativa
elimina el monto a recaudar y amplía la facultad
de recaudo por un término de 30 años sin definir
o exhibir un estudio o procedimiento claro que
determine las razones que den cuenta del tiempo
otorgado para sufragar los distintos proyectos que
se requerirían para el fortalecimiento de la Uni-
versidad Nacional de Colombia y la Universidad
Distrital Francisco José de Caldas; término que en
cualquier caso este Ministerio ve en exceso, por lo
que sugiere su revisión bajo criterios objetivos y
razonables.

Adicionalmente, la jurisprudencia y la doctrina
son unánimes en señalar que las estampillas son

1 Por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Uni-
versidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años.

tasas parafiscales y esencialmente documentales, toda vez que gravan actuaciones en las que intervienen funcionarios públicos y que deben constar por escrito. Así, desde el punto de vista jurídico, no es posible gravar con estampillas actuaciones que no son documentales o en las que no participan funcionarios públicos, por lo que se sugiere que en el texto del proyecto de ley se señale que la estampilla solo podrá gravar actuaciones que deban constar por escrito y en las que intervengan funcionarios públicos del orden territorial respectivo.

Por otro lado, se hace necesario reiterar la posición de este Ministerio respecto a la proliferación de estampillas territoriales, especialmente ante la multiplicidad de iniciativas que autorizan su emisión y recaudo.

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

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

A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposi-

bilidad de su recaudo, lo que conlleva un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos ya recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

Finalmente, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues lo que ha generado los inconvenientes en torno a este impuesto no es propiamente el desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto y la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.).

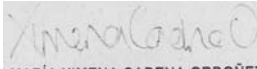
Los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deben dirigirse al legislador, de suerte que se dé estricta aplicación a los mandatos del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de tales elementos de una manera inequívoca.

Ahora bien, el marco regulatorio debería procurar la unificación por destinación a determinados sectores de este tipo de impuestos, así como una distribución precisa del Ingreso, de manera que se autorice la expedición de una única estampilla para cada uno de los sectores a los que tradicionalmente se han dirigido y se evite la dispersión y la creación puntual para determinadas entidades.

Es así que la actual reforma tributaria presentada al Congreso de la República, por iniciativa de este Ministerio, incluye disposiciones que buscan solucionar los problemas mencionados especialmente en materia tarifaria y actos gravados, por lo que esta Cartera sugiere armonizar los mismos con el proyecto del asunto.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Atentamente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
Viceministra General

KPAR/SAC
UJ-3001/16

Con Copia a:
H.R. Olga Lucía Velásquez Nieto - Autor
H.R. Alfredo Guillermo Molina Triana - Autor
H.S. María del Rosario Guerra - Ponente
H.S. Fernando Tamayo Tamayo - Ponente
Dr. Gregorio Eijach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

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

**CONCEPTO JURÍDICO DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA
PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 141 DE 2015 CÁMARA,
196 DE 2016 SENADO**

por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorables Congresistas

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara, 196 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto propone que los establecimientos de crédito ofrezcan de forma gratuita a todos los titulares de cuentas de ahorro con depósitos mensuales iguales o inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, al menos una forma gratuita, segura y sin limitación de montos de retiros electrónicos. Señala el proyecto que las entidades deberán ofrecer para estas cuentas de ahorro, la posibilidad de efectuar mínimo dos retiros en cajeros automáticos y una consulta de saldo mensual de forma gratuita, siempre que se haga en la red de cajeros propia.

Al respecto, esta Cartera coincide en la importancia de que los depositantes cuenten con mecanismos eficientes y seguros mediante los cuales puedan disponer de los recursos depositados. No obstante, el que se establezca en el proyecto la exigencia de que el canal de retiro deba ser electrónico, incluso si se trata de la red de cajeros propia de la entidad, podría afectar la senda de inclusión financiera en la que viene avanzando el país por los elementos que se explican a continuación.

1. Posibles efectos adversos sobre la política de inclusión financiera

Desde 2006 el Gobierno nacional ha impulsado una política de inclusión financiera mediante la cual se busca facilitar el acceso y uso de servicios y productos financieros de calidad a la población.

Estas medidas han tenido un impacto positivo en la inclusión al punto que la población adulta con acceso al menos a un producto financiero aumentó del 67% al 76,3% entre 2012 y 2015¹.

En este logro ha sido fundamental el apoyo del sistema financiero, que ha realizado un esfuerzo importante por ajustar sus procesos y oferta de productos a las necesidades de la población, especialmente en la base de la pirámide.

En efecto, tal como se consigna en la matriz de costos de la Superintendencia Financiera de Colombia, hoy los establecimientos de crédito ya ofrecen productos de ahorro especializados para la población de bajos ingresos con posibilidad de disposición de recursos de forma gratuita.

En ese sentido, establecer en cabeza de las entidades financieras una obligación legal de habilitar un canal electrónico para el retiro gratuito para todas las cuentas de ahorro con saldo inferior a 3 SMLMV, podría restringir la oferta de productos de ahorro para la población de bajos ingresos y contrarrestar los esfuerzos que ha realizado el país por incentivar el acceso y uso de servicios financieros, así:

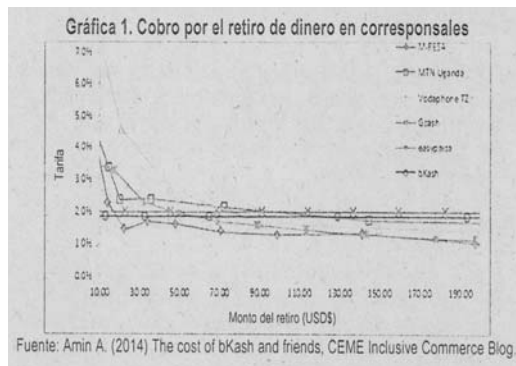
a) Oferta de productos ajustados a las necesidades de la población

El cobro que realizan las entidades financieras por concepto del retiro de los depósitos constituye, por regla general, un costo real asociado a la prestación de dichos servicios. En esta medida la prohibición de dichos cobros no elimina el costo asociado a los mismos; por lo que esta situación podría tener el efecto adverso de que estos sean trasladados a otros usuarios del sistema o imputados a otros productos ofrecidos a los mismos depositantes.

Particularmente, la disposición del efectivo tiene implícito unos costos operativos que necesariamente deben ser reflejados en el cobro de una tarifa al usuario que realice retiros. Por ejemplo, prácticamente en todos los países en los que se han implementado corresponsales bancarios para ampliar la cobertura financiera existe una tarifa alta para las operaciones de retiro. Este costo generalmente aumenta para retiros de bajo monto y se justifica precisamente como un desincentivo a que las personas usen efectivo y por el contrario hagan un uso real de los servicios financieros, de manera más eficiente, a través de los canales más livianos como lo son los digitales; así mismo, este costo más alto se justifica por los gastos logísticos en los que debe incurrir la entidad financiera para

1 Fuente: Banca de las Oportunidades y Superintendencia Financiera.

disponer el efectivo en los agentes. En el caso de Kenia y Pakistán, por ejemplo, la tarifa para retirar USD\$10 o más es –de manera comparativa– de \$1.050 pesos y en Uganda este costo supera los \$2.000 pesos (Gráfica 1).



Con el fin de incentivar el ahorro formal y la inclusión financiera en general, varias jurisdicciones alrededor del mundo se han apartado de la regulación de costos de los productos financieros y en cambio han adoptado un enfoque regulatorio que promueve la creación de productos financieros ajustados a las necesidades de la población, especialmente la de menores ingresos.

En particular, en los últimos años más de 90 países han habilitado productos transaccionales simplificados y de bajo costo², los cuales han generado beneficios en el acceso a productos financieros, la adopción de medios electrónicos de pagos y la habilitación de transacciones financieras y de pagos en zonas rurales y apartadas.

Colombia no ha sido ajena a esta tendencia mundial. Como señalamos anteriormente, desde 2006 el Gobierno nacional ha impulsado una política de inclusión financiera mediante la cual se busca facilitar el acceso y uso de servicios y productos financieros de calidad a la población. En el marco de esta política, se han creado productos transaccionales como las Cuentas de Ahorro Electrónicas (CAE)³, la simplificación del trámite de apertura de las cuentas de ahorro (CAT)⁴ y los depósitos electrónicos (DE)⁵, los cuales tienen requisitos de apertura simplificados, costos de manejo nulos o inferiores a los de los productos con-

vencionales y con exenciones al gravamen a los movimientos financieros⁶.

Estos productos han ganado importancia dentro de la oferta de depósitos del sistema financiero. Según cifras de la Superintendencia Financiera y de la Banca de las Oportunidades al tercer trimestre de 2015 existen 22,78 millones de adultos con CAT, 2,71 millones con cuentas CAE y 2,8 millones con depósitos electrónicos, lo que evidencia que la facilidad de apertura y manejo de estos productos han promovido la inclusión financiera (Gráfica 2). Además, estos productos registran niveles de uso por encima del 90%, muy por encima de los porcentajes observados en los productos pasivos convencionales como las cuentas de ahorro (71,5%)⁷.



Con el fin de seguir dinamizando esta senda, se creó la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera mediante la expedición del Decreto 2338 de 2015⁸. Esta comisión ha permitido coordinar una estrategia nacional de inclusión financiera, lo cual permitirá acelerar la inclusión con productos de calidad y asequibles especialmente para la población de menores ingresos.

b) Reducción del efectivo y adopción de medios de pago electrónicos

En los últimos años varios organismos internacionales han señalado que la digitalización de los pagos en la economía es un mecanismo efectivo y seguro para acelerar la inclusión financiera⁹. Al mismo tiempo han concluido que la reducción del efectivo genera múltiples beneficios para la economía y la población. Puntualmente, se destaca la mayor seguridad y conveniencia para los usuarios, el mayor control del lavado de activos y el impacto en la inclusión financiera.

2 GSMA (2015), State of the Industry 2014, Mobile Financial Services for the Unbanked.

3 Creadas en la Ley 1151 de 2007 y reglamentadas en el Decreto 4590 de 2008.

4 Reglamentación incorporada en la Circular Externa 53 de 2009 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Las CAT son depósitos a la vista que pueden activarse a través del celular, con el número de cédula y su fecha de expedición. El límite de débitos mensuales es de 3 SMMLV y el saldo máximo es de 8 SMMLV.

5 Reglamentados en el Decreto 4687 de 2011.

6 Exención tributaria contemplada en la Ley 1607 de 2012.

7 Reporte Trimestral de Inclusión Financiera, septiembre de 2015.

8 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera.

9 (2014) *The opportunities of digitizing payments*. Banco Mundial, Better Than Cash Alliance, Bill & Melinda Gates Foundation, G20 Global Partnership for Financial Inclusion.

Siguiendo esa línea, y con el fin de incentivar la adopción de pagos digitales, varios países como México¹⁰, Uruguay¹¹, Israel¹² y Nigeria¹³ han reglamentando límites a las operaciones que se realizan en efectivo, y en los casos de Uruguay y Nigeria se han fijado multas para quienes excedan dichos toques.

Colombia también ha implementado medidas en este sentido. En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Gobierno nacional fijó una meta de reducción del uso del efectivo mediante la cual la relación entre el efectivo y el agregado monetario M2 debe pasar de niveles del orden de 11,7% al 8,5% en el cuatrienio.

Para la consecución de este objetivo, el Gobierno nacional ha adelantado las siguientes acciones para generar un ecosistema de pagos que facilite a los ciudadanos el acceso y uso de los medios digitales y facilite en última instancia la inclusión financiera.

– Ley 1735 de 2014¹⁴: mediante esta ley se creó la licencia financiera simplificada Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (Sedpes), las cuales pueden ofrecer servicios transaccionales como giros y transferencias a gran escala y bajo costo. Se espera que la entrada en funcionamiento de esta nueva entidad financiera redunda en la masificación de los pagos electrónicos.

– La Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) está estructurando un plan de trabajo con el apoyo técnico del World Economic Forum (WEF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para incentivar los pagos electrónicos en pequeños comercios y promover la formalización de la economía.

– Como parte de este estudio, se está diseñando un piloto que involucra a proveedores de consumo masivo, tenderos, redes de pago y entidades financieras para implementar un esquema de pago electrónico entre el tendero y sus proveedores. Como complemento se están evaluando alternativas de solución para incentivar la formalización de estos comercios, incluyendo esquemas tributarios sim-

plificados y con beneficios tangibles para el contribuyente.

– La URF está adelantando igualmente un estudio sobre la digitalización de pagos y recaudos públicos con el apoyo técnico del BID. La evidencia indica que el Gobierno Central es el mayor pagador a través de medios digitales en el país (94% del valor y 76% del volumen)¹⁵, no obstante, persisten espacios de mejora en las instancias descentralizadas. En ese sentido, el estudio que se está adelantando busca identificar soluciones para aumentar la frecuencia y volumen de pagos y recaudos digitales en el nivel subnacional del Gobierno.

En este contexto, exigir la disposición de un canal electrónico para el retiro gratuito de los recursos podría estimular el uso del efectivo y desincentivar el uso y aceptación de pagos electrónicos.

2. Medidas de protección al consumidor financiero

Como complemento a lo anterior, es pertinente mencionar que el Gobierno nacional ha venido trabajando de forma activa en el fortalecimiento de un marco normativo robusto en materia de protección del consumidor financiero.

Siguiendo esa línea se expidió la Ley 1328 de 2009¹⁶ en la cual se establece la “Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna” como un principio orientador (artículo 3°), un derecho a favor de los consumidores (artículo 5°) y una obligación en cabeza de las entidades vigiladas (artículo 7°).

En ese contexto, después de estudiar los costos que cobran las entidades por la prestación de servicios transaccionales, el Gobierno nacional expidió el Decreto 4809 de 2011¹⁷, mediante el cual se establece una serie de normas con el objetivo de reducir la asimetría de información que existe entre la oferta y la demanda de servicios financieros e imponer límites a ciertos cobros. Dentro de las medidas que establece el mencionado decreto de encuentran las siguientes:

– Reporte anual de costos totales: envió a los consumidores financieros un reporte informando la suma de todos los costos que éste ha pagado anualmente.

– Oferta de servicios básicos: la Superintendencia Financiera establecerá un paquete de servicios

10 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia.

11 Ley 19.210 de 2014.

12 Recomendaciones del Comité del Gobierno Israelí para la reducción del efectivo. Ver: <http://www.boi.org.il/en/PaymentSystem/Documents/The%20Committee%20to%20Examine%20Reducing%20the%20Use%20of%20Cash%20in%20Israel%E2%80%99s%20Economy.pdf>

13 Política del Banco Central de Nigeria. Ver: <http://www.cenbank.org/cashless/>

14 Por el cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

15 Ver: Colombia - Country Diagnostic. Better than Cash Alliance. 2015.

16 Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

17 Por el cual se adiciona el Decreto 2555 de 2010, en relación con las normas y principios que deben observarse para la fijación, difusión y publicidad de las tarifas y precios de los productos y servicios financieros.

básicos que deberán ofrecerse de forma homogénea, de manera que el consumidor financiero pueda comparar fácilmente la oferta.

– Operaciones fallidas: se prohíbe el cobro de tarifas por operaciones fallidas.

– Divulgación y fijación de tarifas por operaciones en cajeros automáticos: se obliga a la divulgación de las tarifas asociadas a retiros de efectivo en cajeros. Cuando el retiro se realice por fuera de la red propia de la entidad, la tarifa puede exceder veinte (20) unidades de Valor Real (UVR) solo cuando de manera previa la entidad haya reportado y acreditado a la Superintendencia Financiera que los costos de la operación superan dicha suma.

– Favorabilidad de tarifas para servicios financieros por internet: Los precios por consultas de saldo y transacciones a través de internet, en ningún caso podrán ser superiores a las cobradas por otros canales.


– Estabilidad de tarifas: No se podrán incrementar las tarifas cobradas a sus clientes, ni imponer obligaciones adicionales a las inicialmente pactadas, sin antes haberlo notificado a cada cliente, con antelación no inferior a 45 días.

Estas medidas buscan que los consumidores financieros cuenten con información clara y completa acerca de los precios y tarifas cobradas por las entidades vigiladas, de manera que puedan tomar decisiones informadas en relación con la adquisición de los productos y servicios financieros que demanden.

En virtud de lo expuesto, este Ministerio sugiere modificar la redacción del texto del articulado de tal forma que sea potestad del establecimiento de crédito definir el canal mediante el cual el depositante pueda retirar sus recursos.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera de manera comedida 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,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 EJS/LOV/GAB
 UU 3186/16

Copia: H. R. Germán Alcides Blanco Álvarez – Autor
 H. R. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo – Autor
 H. R. Hugo Hernán González Medina – Autor
 H. R. Carlos Eduardo Guevara Villabon – Autor
 H. R. Juan Felipe Lemos Uribe – Autor
 H. R. Juan Carlos Lozada Vargas – Autor
 H. R. Carlos German Navas Talero – Autor
 H. R. Sandra Liliana Ortiz Nova – Autor
 H. R. Ana Cristina Paz Cardona – Autor
 H. R. Gloria Betty Zorro Africano – Autor
 H. S. María Del Rosario Guerra De La Espinella – Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General Plenaria del Senado de la Republica.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2016 SENADO

Por medio de la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.

Número ... MDN-DMSG Gal-43 25

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de ley número 89 de 2016 Senado

Por medio de la presente le envío el concepto del Ministerio de Defensa Nacional sobre el Proyecto de Ley 89 de 2016 "Por medio del cual se garantiza la Estabilidad Laboral Reforzada de los Miembros de la Fuerza Pública con Disminución de la Capacidad Psicofísica y se dictan otras disposiciones".

Este proyecto de ley tiene por objeto garantizar la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública que han sufrido disminución de su capacidad psicofísica, a causa de lesiones o afecciones adquiridas en el servicio por causa y razón del mismo, así como por acción directa del enemigo, en las zonas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto armado internacional. Los beneficiarios de la iniciativa son aquellos miembros de la Fuerza Pública que presenten una disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por ley para acceder a la pensión de invalidez.

1. Aspectos Generales / Ley Marco vs Ley Ordinaria:

A continuación se presenta un breve análisis referido a la temática.

Por medio del Proyecto de Ley No. 89 de 2016 – Senado "Por la cual se garantiza la Estabilidad Laboral Reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con Disminución de la Capacidad Psicofísica y se dictan otras disposiciones", se propone legislar sobre materias referidas al "1. Régimen salarial y prestacional (...) de la Fuerza Pública (...)", aunque se busca establecer el régimen de estabilidad reforzada para los miembros de la Fuerza Pública que presenten una disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por ley para acceder a la pensión de invalidez, figura propia de los regímenes salariales y prestacionales.

En este contexto jurídico, el cuestionamiento y debate en derecho que surge (Problema Jurídico), es si la Rama Legislativa del Poder Público, por medio de una ley ordinaria, como la que plantean los autores y autores de la iniciativa, puede abarcar materias referidas al Régimen Especial Prestacional de la Fuerza Pública que se encuentra sujeta a una ley marco, como bien lo dispone el artículo 150 numeral 19 – literal e) de la Constitución Política, el cual establece que le corresponde al Congreso de la República dictar normas generales (Ley Marco) y señalar los objetivos y criterios del Régimen Salarial y Prestacional de la Fuerza Pública a los cuales debe sustraerse el Gobierno Nacional para la expedición de los respectivos decretos que desarrollen la materia.

Lo anterior dado a que dichas temáticas – materias están sujetas a ser inicialmente legisladas por parte de la Rama Legislativa de forma genérica y amplia vía leyes marco con el fin de que el Gobierno – Rama Ejecutiva se sujeta a estas en materia regulatoria.

Por lo tanto, surge el interrogante sobre si la adopción del régimen de estabilidad reforzada para los miembros de la Fuerza Pública se puede entender como parte de los objetivos y criterios del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública que el Congreso de la República puede fijar o si, por el contrario, es un tema propio de la regulación de la Rama Ejecutiva, lo cual podría invadir las funciones propias de la misma, afectando la separación de poderes.

En el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de diseñar, de completar la regulación del asunto de que se trata. El objetivo de las leyes marco es el de permitir al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad, moderna diversa, multirracial. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes, es necesario contar con la información necesaria – suficiente y actualizada – y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarlo del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo, de acuerdo con las orientaciones generales que imparte el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente respetar el principio democrático y reaccionar, rápidamente, ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adaptan la

En este contexto jurídico, el cuestionamiento y debate en derecho que surge (Problema Jurídico), es si la Rama Legislativa del Poder Público, por medio de una ley ordinaria, como la que plantean los autores y autores de la iniciativa, puede abarcar materias referidas al Régimen Especial Prestacional de la Fuerza Pública que se encuentra sujeta a una ley marco, como bien lo dispone el artículo 150 numeral 19 – literal e) de la Constitución Política, el cual establece que le corresponde al Congreso de la República dictar normas generales (Ley Marco) y señalar los objetivos y criterios del Régimen Salarial y Prestacional de la Fuerza Pública a los cuales debe sustraerse el Gobierno Nacional para la expedición de los respectivos decretos que desarrollen la materia.

Lo anterior dado a que dichas temáticas – materias están sujetas a ser inicialmente legisladas por parte de la Rama Legislativa de forma genérica y amplia vía leyes marco con el fin de que el Gobierno – Rama Ejecutiva se sujeta a estas en materia regulatoria.

Por lo tanto, surge el interrogante sobre si la adopción del régimen de estabilidad reforzada para los miembros de la Fuerza Pública se puede entender como parte de los objetivos y criterios del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública que el Congreso de la República puede fijar o si, por el contrario, es un tema propio de la regulación de la Rama Ejecutiva, lo cual podría invadir las funciones propias de la misma, afectando la separación de poderes.

En el caso de las leyes marco el Ejecutivo colabora activamente con el Legislativo en la regulación de las materias que deben ser tramitadas a través de esta clase de leyes. Así, en tanto que el Congreso se limita a fijar las pautas generales, las directrices que deben guiar la ordenación de una materia determinada, el Ejecutivo se encarga de diseñar, de completar la regulación del asunto de que se trata. El objetivo de las leyes marco es el de permitir al Estado responder ágilmente a los cambios acelerados que experimentan en la sociedad, moderna diversa, multirracial. Para poder reaccionar prontamente ante los sucesos cambiantes, es necesario contar con la información necesaria – suficiente y actualizada – y con procedimientos expeditos. Estos dos requisitos son satisfechos por el Poder Ejecutivo, pero no por el Legislativo. Este último suele contar con procesos de decisión lentos y no posee los recursos indispensables para disponer directamente de la información pertinente para la toma de decisiones, razón por la cual debe solicitarlo del Ejecutivo. Esta situación es la que ha conducido a señalar que diversos asuntos deben ser regulados por el Ejecutivo, de acuerdo con las orientaciones generales que imparte el Legislativo. De esta manera, la institución de las leyes marco permite simultáneamente respetar el principio democrático y reaccionar, rápidamente, ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adaptan la

Artículo 150 No. 19 de la Constitución Política de Colombia (Énfasis Literales)

Artículo 150 No. 19 – Literal e) "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones

1. (...) 19. Dictar normas generales (...) y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sustraerse al Gobierno para los sujetos de estas."

1. (...) 1. Fijar el régimen salarial y prestacional (...) de los miembros de la Fuerza Pública (...) 1. Aspectos salariales y prestaciones referidos a los miembros de la Fuerza Pública (...) 1. Aspectos salariales y prestaciones referidos a los miembros de la Fuerza Pública (...)

1. (...) 1. Fijar el régimen salarial y prestacional (...) de los miembros de la Fuerza Pública (...) 1. Aspectos salariales y prestaciones referidos a los miembros de la Fuerza Pública (...)

regulación específica de la materia a las nuevas situaciones Sentencia C-312 de 1997 (MP. Eduardo Cárdenas Muñoz).

Analizado el contenido de la iniciativa legislativa objeto de estudio, se debe concluir que teniendo en cuenta que la Rama Legislativa del Poder Público, por medio de una ley ordinaria no puede legislar ni desarrollar conjuntamente acerca alguno de materias que han sido reservadas previamente mediante Ley Marco para que sean desarrolladas por el Ejecutivo como lo es el Regimen Prestacional de la Fuerza Pública, el Congreso de la República en el presente caso estaría invadido funciones que son propias del Gobierno Nacional al querer establecer un régimen de estabilidad reforzada como el que se propone en la iniciativa de ley.

Para el caso puntual, la referida Ley Marco es la Ley 4 de 1992 - "Definiendo la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos" de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones asociadas de los Trabajadores Oficiales y de otras otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 150, Numeral 19, Literal e) y f) de la Constitución Política (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original), norma esta que establece en su artículo 1°: "**El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de [...] de Los miembros de la Fuerza Pública**" (Negritas y subrayas no hacen parte de texto original).

"En este orden de hechos y de sucesos a partir de lo que se constata que el artículo 150, numeral 19, literal e) y f) de la Constitución Política, que establece el principio de reserva de ley, no puede ser interpretado de tal manera que permita al Congreso de la República invadir funciones que son propias del Gobierno Nacional, en el presente caso, el Congreso de la República estaría invadido funciones que son propias del Gobierno Nacional al querer establecer un régimen de estabilidad reforzada como el que se propone en la iniciativa de ley."

"La Constitución Política de 1991, en su artículo 150, numeral 19, literal e) y f) faculta al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y para fijar las prestaciones asociadas de los Trabajadores Oficiales y de otras otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) y f) de la Constitución Política." (Negritas y subrayas no hacen parte de texto original).

Aportes / Sentencia del Consejo de Estado - Sala Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B - Consejo Pleno. Decretado por María Lorena Botascano - 16/08/2002 - Referencia: Expediente 13011232602/2011/31.

"El Congreso no debe invadir las facultades reservadas a los órganos de la Rama Ejecutiva. Así se desprende de la Ley 4 de 1992, que señala las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, por lo que el Congreso de la República no puede invadir funciones que son propias del Gobierno Nacional, en el presente caso, el Congreso de la República estaría invadido funciones que son propias del Gobierno Nacional al querer establecer un régimen de estabilidad reforzada como el que se propone en la iniciativa de ley."

"La jurisdicción letrada, en el presente caso, no puede invadir funciones que son propias del Gobierno Nacional, en el presente caso, el Congreso de la República estaría invadido funciones que son propias del Gobierno Nacional al querer establecer un régimen de estabilidad reforzada como el que se propone en la iniciativa de ley."

En suma, el Presidente de la República puede establecer los regímenes salariales y prestacionales, pero debe sujeción a la Ley Marco expedida por el Congreso, que en el presente caso es la Ley 4 de 1992.

"El artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política, que establece el principio de reserva de ley, no puede ser interpretado de tal manera que permita al Congreso de la República invadir funciones que son propias del Gobierno Nacional, en el presente caso, el Congreso de la República estaría invadido funciones que son propias del Gobierno Nacional al querer establecer un régimen de estabilidad reforzada como el que se propone en la iniciativa de ley."

capacidad laboral que previo concepto de los organismos médico-laborales militares y de policía así lo amerite, un perjuicio de la indemnización a que haya lugar.

Por lo tanto, no puede el Legislativo a través de una ley ordinaria fijar el régimen de estabilidad reforzada porque estaría atribuyéndose competencias propias de otra Rama del Poder Público, porque es el Ejecutivo quien debe regular los asuntos relacionados con el Régimen Prestacional de la Fuerza Pública. Además, las normas vigentes permiten la reubicación de estas personas que presentan una disminución de la capacidad psicofísica que se le dictamine sea inferior al fijado por ley para acceder a la pensión de invalidez.

Por lo tanto, dado a que estas competencias compartidas entre la Rama Legislativa y la Rama Ejecutiva del Poder Público, permiten al Congreso de la República legislar inicialmente de forma genérica y amplia sobre materias como el Régimen Prestacional de la Fuerza Pública (estableciendo objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional). No puede el Legislador mediante una ley ordinaria suplantar las competencias del Gobierno Nacional para fijar el régimen de estabilidad reforzada como se pretende en esta iniciativa de ley, porque es una función de regulación propia del Ejecutivo.

La anterior observación se plantea en aras de evitar cualquier vicio de inconstitucionalidad que puedan viciar el proyecto de ley en comento.

2. Aspectos Particulares a ser tenidos en cuenta, como son: Régimen Excepcional exceptuado del Sistema General de Seguridad Social en Colombia / Marco normativo existente "garantiza" la Estabilidad Laboral Reforzada dentro de unos parámetros - criterios: Médicos, Laborales, Jurídicos, Presupuestales (Fiscales), Administrativos.

Régimen Excepcional exceptuado del Sistema General de Seguridad Social en Colombia

Desde la órbita Constitucional el Régimen Prestacional de los miembros de la Fuerza Pública es de carácter Especial (Artículo 150 Numeral 19 - Literal e), por lo cual existe un desarrollo normativo singular y entidad, del Sistema General aplicable a los demás servidores públicos.

La disminución de la capacidad psicofísica de los miembros de la Fuerza Pública, corresponde a un régimen legal que se encuentra exceptuado del Sistema General de Seguridad Social en Colombia, contemplado en normas y regles específicas, como son el Decreto-Ley 1796 de 2000 - "Por el cual se regula la evaluación de la capacidad psicofísica y de la disminución de la capacidad laboral y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública: Alumnos de los Institutos de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, Personal Civil al Servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y Personales Uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 1011 de 1992" el Decreto 094 de 1989 - "Por el cual se reforma el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades, invalidez e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Fuerza Nacional: Soldados, Guarnidos, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional" el Decreto 1796 de 2000 - "Por el cual se modifica el Decreto que reglamenta las normas de carrera del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares", lo que se modificó por la Ley 1792 de 2016 y el Decreto 1793 de 2000, y por último el Decreto 1791 de 2000 "Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Oficiales, Nuevos Escritos, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional" normativa esta que determina como causal de retiro la disminución de la capacidad psicofísica (Ejec. Dirección de Inmovilización).

Igualmente la Ley Marco 923 de 2004 "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen personal y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política" establece en su artículo 1°: "Alcance. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen de la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública."

Igualmente, dispone la posibilidad de la reubicación en el artículo 3°:

"Artículo 3°. Elementos mínimos. El régimen de asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública, que sea fijado por el Gobierno Nacional, tendrá en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

3.3 El derecho para acceder a la pensión de invalidez, así como su monto, será fijado teniendo en cuenta el porcentaje de la disminución de la capacidad laboral del miembro de la Fuerza Pública, determinado por los Organismos Médico-Laborales Militares y de Policía, conforme a las leyes especiales hoy vigentes, teniendo en cuenta criterios diferenciales de acuerdo con las circunstancias que originen la disminución de la capacidad laboral. En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las paradas computables para la asignación de retiro.

Puede dispense la reubicación laboral de los miembros de la Fuerza Pública a quienes se les determine de conformidad con el estatuto de la capacidad psicofísica, incapacidades e invalidez, una disminución de la

En efecto, el propio del sistema constitucional en cuanto al reserva de competencias en los asuntos previstos por el Artículo 150, Numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normalidad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establecen reglas o pautas características por su amplitud y con una menor materialidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales operaciones, se especifican y concretan las medidas que gobiernan, según las circunstancias y necesidades, con una flexibilidad o flexibilidad menor.

El Congreso en la presente, debe de dar un lugar recíproco y general al estar de tener a aquellos niveles normativas que deberá planear a la fuerza con el sistema de estabilidad de retiro que se fija para la evaluación de la capacidad psicológica y física en el caso de haber estado ya por un tiempo legalmente en retiro por haber sido reservado al Poder Ejecutivo de la República, y por tanto, deberá ser sólo el Artículo 150, Numeral 19, de la Constitución solo el 150 y no por haber los diferentes órganos de Estado tener funciones reservadas para el Gobierno Nacional, como es el caso de la realización de las leyes de aquí (Negritas, subrayas, tachas, tachas y tachas no hacen parte del documento original).

del personal - miembros de la Fuerza Pública, por la particularidad del Régimen Especial de origen constitucional que tiene la Fuerza Pública.

En ese orden el Decreto-Ley 1796 de 2000, en su artículo 2 define - Capacidad Psicofísica - así:

"Artículo 2. Definición. Conjunto de habilidades, destrezas, aptitudes y potencialidades de orden físico y psicológico que deben reunir las personas a quienes se les aplique el presente decreto, para expresar y permanecer en el servicio, en consideración a su cargo, empleo o funciones.

La capacidad psicofísica del personal de que trata el presente decreto será valorada por criterios laborales y de salud ocupacional por parte de las autoridades médico-laborales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional."

Igualmente, el artículo 15 del Decreto-Ley antes citado dispone:

"Artículo 15. Junta Médico-Laboral Militar o de Policía. Sus funciones son en primera instancia:

- 1 Valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones diagnósticas.
- 2 Clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio, pudiendo recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite.
- 3 Determinar la disminución de la capacidad psicofísica (...)

De los anteriores artículos, se puede inferir que cuando la disminución de la capacidad psicofísica impida el ingreso y permanencia en el servicio, da lugar al retiro del personal, pero la Junta Médico-Laboral Militar o de Policía puede recomendar la reubicación laboral cuando así lo amerite. Es por ello que el Decreto 094 de 1989 señala las patologías en las que se configura dicha disminución.

Es importante aclarar que en la actualidad los médicos de medicina laboral, al proleer las Juntas Médicas Médico-Laborales estudian las patologías y recomiendan de ser procedente médica y jurídicamente la reubicación laboral.

Es decir, se está garantizando la Estabilidad Laboral Reforzada de este grupo poblacional perteneciente a la Fuerza Pública mediante la reubicación laboral.

Por lo tanto, resulta evidente que se está ante un Régimen Prestacional diferente al aplicable a la generalidad de las personas en razón justamente a la naturaleza de los servicios prestados y a la finalidad establecida por la Constitución Política para la Fuerza Pública, al establecer un Régimen Especial de origen constitucional.

Ahora bien, el artículo 88 del Decreto 094 de 1989 señala:

"Artículo 88. Defectos generales y misceláneos. Algunas condiciones o defectos, solos o combinados así:

- a) Impiden que el individuo realice satisfactoriamente sus funciones en la vida militar o policial
- b) La salud o bienestar del individuo peligran al permanecer en la vida militar o policial
- c) La permanencia del individuo en la vida militar o policial perjudica los intereses del Estado"

Se exige que cuando las patologías que padezca el personal – miembros de la Fuerza Pública, afecten o pongan en peligro su vida, bienestar, intereses del Estado o no le (s) permitan realizar satisfactoriamente sus funciones en la vida militar o policial, dará lugar a la no aptitud.

Tengase en cuenta que las patologías psiquiátricas son las que impactan sobre un concepto de no aptitud reubicable, dado a que la incorporación de hombres y mujeres a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional (Fuerza Pública) será para materializar la función propia de las instituciones, que corresponden a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, con el fin último de asegurar el cumplimiento de la función constitucional de las Fuerzas Públicas, correspondiendo a este régimen de carrera

Artículo 1 del Decreto 1791 de 2000. Es el país quien preserva la integridad territorial, que no le permite abandonar totalmente y por ende el ser político o el comportamiento a ser semejante a los otros.

Constitución Política de Colombia. Artículos 216 – 217 – 218 entendidos armoniosamente con los Artículos 150 No. 15, Leyes 6 – 7 y el Preámbulo de la Carta Política.

Artículo 216. La Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Tiene el deber de garantizar la integridad del territorio nacional y la independencia de la soberanía nacional, así como el cumplimiento de la función propia de las instituciones, que corresponden a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, con el fin último de asegurar el cumplimiento de la función constitucional de las Fuerzas Públicas, correspondiendo a este régimen de carrera

Artículo 217. La Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La ley determinará el sistema de ingreso en la Fuerza Pública, así como los deberes y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

Artículo 218. La ley determinará el régimen de carrera.

El deber de la Fuerza Pública es garantizar la integridad del territorio, que no le permite abandonar totalmente y por ende el ser político o el comportamiento a ser semejante a los otros.

La ley determinará el sistema de ingreso en la Fuerza Pública, así como los deberes y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

Artículo 150 No. 15. Ley 6. El ingreso en la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).

15. Dictar normas generales sobre el ingreso, el régimen de carrera, el régimen de disciplina y el régimen de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

El régimen de ingreso, el régimen de carrera, el régimen de disciplina y el régimen de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de las principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar el desarrollo de los centros urbanos; asegurar la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la república están constituidas para proteger a todos, las personas sujetas en Colombia, en su vida, zona, bienes, creencias y otros derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

un estudio más riguroso sobre las capacidades psicofísicas. Lo anterior es una de los fundamentos facticos de la excepcionalidad al Sistema General de Seguridad Social y de la imposibilidad de comparación o equivalencia al régimen laboral ordinario – común.

Es así como la H. Corte Constitucional dado a que se trata de un Régimen Especial Prestacional (diferente al aplicable a la generalidad del conglomerado social, fundamentado justamente en la propia naturaleza del trabajo – servicio que prestan los miembros de la Fuerza Pública – su misión constitucional – como se ha hecho referencia anteriormente en este concepto, por medio Sentencia C-381 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), estableció y mantuvo dicho carácter especial – excepcional, pronunciándose en el siguiente sentido:

“(…) No podrá mantenerse en la Policía todo el grupo de personas que sufran alguna discapacidad, so pena de dar aplicación absoluta al principio de estabilidad laboral reforzada porque se desnaturaliza su función y se pondrían en riesgo sus importantes funciones constitucionales y legales y con ello los derechos de los ciudadanos. (...)” (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

Adicionalmente, se hace necesario precisar como se señaló en el párrafo anterior, la – Estabilidad Laboral Reforzada –, estará excepcionada cuando la disminución de la capacidad laboral vaya en contravía de la funcionalidad de las instituciones castrenses y se ponga en riesgo y en peligro el interés particular y/o general. Es decir, – no existen Derechos Absolutos –.

Es en ese orden, si bien el precedente judicial de la Corte Constitucional es la – Estabilidad Laboral Reforzada – también resulta cierto que la verificación de la aptitud psicofísica, va orientada a la actividad militar – policial y cuando de las patologías padecidas impida en su totalidad dicho ejercicio, se determinará la no aptitud.

Un ejemplo de dicha Estabilidad Laboral Reforzada sujeta a concepto favorable de Junta Médico-Laboral, es el artículo 56 del Decreto 1791 de 2000 que dispone:

“Artículo 56. Retiro Por Diminución de la Capacidad Sicofísica. Se podrá mantener en servicio activo a aquellos policiales que habiendo sufrido disminución de la capacidad sicofísica y obtenido concepto favorable de la Junta Médico Laboral sobre reubicación, y sus capacidades puedan ser aprovechadas en actividades administrativas, docentes o de instrucción.”

El Ministerio de Defensa Nacional entiende el alcance y la finalidad del Proyecto de Ley – altruista y loable sin lugar a equívocos – sin embargo es pertinente dejar claro, que para proceder a la reubicación de – los miembros de la Fuerza Pública – con ese tipo de eventualidades, deberán tenerse en cuenta criterios tales como: tipo de patología, capacidades, habilidades, destrezas, cargos en los cuales se pueda (n) desempeñar, adicional al impacto presupuestal y funcional que se deriva de la no disponibilidad total de las capacidades en cuanto a la aptitud psicofísica que deben tener los miembros de la Fuerza Pública, precisamente en razón a la misionalidad de la misma.

Preámbulo de la Carta Política. “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegados a la Asamblea Nacional Constituyente, reconstruye la paz y el orden de la nación y respaldar a sus integrantes a esta la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y consolidado e impulse la realización de la comunidad latinoamericana, se reúne y sanciona la presente Constitución Política de Colombia.” (Negritas no hacen parte del texto original)

Al revisar los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional se tiene como precedente judicial la – Estabilidad Laboral Reforzada – para los miembros de las Fuerzas Públicas al considerar que:

“(…) se requiere la plena capacidad psicofísica de un soldado profesional, al mismo tiempo no debe perderse de vista tal como se explicó, que el Estado debe asegurar una debida protección a las personas que han sufrido una discapacidad en actos relacionados con el servicio, como es el caso de los soldados profesionales. (...)” (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

En Sentencia T-141 de 2016 se señalaron directrices así:

“(…) (i) El hecho de que un soldado profesional sea calificado como no apto para continuar prestando el servicio, implica que no puede seguir desempeñándose en esa labor, pero no excluye que el médico disponga otra actividad dentro de la institución.

(ii) Con fundamento en el principio de integración laboral de las personas en situación de discapacidad, el Estado tiene la obligación de buscar a otros puestos que permitan especial protección constitucional, en la medida de sus capacidades.

(iii) Antes de dar aplicación a las normas sobre discapacidad de soldados por razón de la disminución de la capacidad psicofísica, es necesario hacer una valoración de las condiciones de salud de las habilidades, de las destrezas y de las capacidades del afectado, a fin de establecer si existen actividades que podría cumplir dentro de la institución, de manera que sea posible disponer su reubicación en otro cargo.

(iv) Para determinar la procedencia de la reubicación existen dos elementos que deben tenerse en cuenta: uno subjetivo, que refiere a que la persona posea y mantenga una capacidad de desarrollar labores administrativas, docentes o de instrucción dentro de la institución y otro objetivo, que se relaciona con la definición de la labor que efectivamente pueda ser asignada, teniendo en cuenta la existencia y disponibilidad de un cargo que corresponda a los estados, preparación, y capacitación del sujeto. (...)” (Subrayas no hacen parte del texto original)

Por lo anterior, finalmente las Direcciones de Salud de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional dentro de las facultades que otorga la Ley 352 de 1997 y los Decretos 064 de 1989 y 1795 de 2000, así como la Sentencia C- 381 de 2005 de la H. Corte Constitucional y demás concordantes, son aquellos organismos que mediante las autoridades Médico-Laborales, no solo tienen que valorar y registrar las secuelas definitivas de las lesiones o afecciones discapacitadas por los métodos especializados, determinar la disminución de la capacidad psicofísica, calificar el origen de la enfermedad, registrar la impunidad al servicio del personal Militar o de la Policía Nacional, sino también la obligación de clasificar el tipo de incapacidad psicofísica y aptitud para el servicio, recomendando la reubicación laboral cuando así lo amerita. Aspecto este dentro del cual se deben evaluar todas las aptitudes, potencialidades, destrezas y habilidades con que cuenta el miembro de la Fuerza Pública

Sentencia de la Corte Constitucional T-383 de 2015 (11 de febrero de 2015) – Sala Tercera (3 de la Sala de lo Contencioso Administrativo) – Expediente T-383 de 2015 – Acción de Tutela interpuesta por el señor Carlos Andrés López contra el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Policía Nacional, en el contexto de la Ley 352 de 1997, artículo 1º, inciso 1º, y el Decreto 1795 de 2000, artículo 56, en relación con el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia. (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

“Ley 352 de 1997 (17 de febrero de 1997) – Sobre la Ley de Incentivos a la Salud de los Funcionarios Militares en el Sistema de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional”

para reasignar funciones o cargos afines a su capacidad médico laboral actual y que no atenten contra sus derechos humanos, teniendo en cuenta las directrices de las normas aplicables para los efectos.

Sin embargo corresponde y es responsabilidad de las Unidades Ejecutoras a través de sus dependencias competentes – Áreas de Administración de Personal / Recurso Humano / Talento Humano – realizar la correspondiente capacitación profesional a este personal, permitiendo su readaptación en función de las necesidades y misión institucionales, y determinar su reubicación al interior de la respectiva institución, evaluando entre otros aspectos la disponibilidad de la planta de personal aprobada y su impacto presupuestal en gastos de personal.

Donde se hace evidente que se garantiza la Estabilidad Laboral Reforzada de los Miembros – Personal de la Fuerza Pública, fundada esta última en criterios de carácter médico, jurídico (marco normativo aplicable), administrativos y presupuestales (fiscales).

Finalmente, debe recordarse que el personal con “(…) Diminución de la Capacidad Psicofísica (...)” retirado de la Entidad – Ministerio de Defensa Nacional / Fuerza Pública, no queda desamparado desde el punto de vista de sanidad ni patrimonialmente, como quiera que gozan de afiliación permanente y de una persona para disfrutar y suplir sus diferentes necesidades, sin que ello impida, que puedan laborar con otras entidades – empresas que así se lo permitan y que no tengan afinidad ni relación con la misión y visión de la Fuerza Pública.

3. Impacto Fiscal / Presupuestal:

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se evidencia análisis del impacto de carácter económico, financiero y presupuestal – Impacto Fiscal –, absolutamente necesarios y requeridos, que soporte (n) la (s) propuesta (s) planteada (s).

Así mismo no se evidencia la concertación previa y necesaria al respecto de estas materias con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dadas las temáticas propuestas que sin duda alguna tiene un impacto fiscal para el Estado Colombiano. De conformidad con el Artículo 7 de la Ley 819 de 2013, titulado “Análisis de Impacto Fiscal de las normas”, no se encuentra concepto favorable emitido por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que soporte y sustente los costos fiscales e igualmente la fuente de ingreso adicional que se genera por medio de esta iniciativa legislativa, a lo largo de toda la Exposición de Motivos, ni del articulado del Proyecto de Ley.

“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.”

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)” (Negritas y subrayas no hacen parte del texto original)

“Ley 819 de 2013” (Por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, administrabilidad y presupuesto fiscal y se dictan otras disposiciones)

No se evidencia tampoco del texto de la Exposición de Motivos, la previa concertación en las materias referidas con el Ministerio de Defensa Nacional, en diversos aspectos consagrados en el articulado ni con los otros actores relevantes del sector público que eventualmente tendrían participación activa en la implementación del proyecto de ley.

Todos estos anteriores aspectos considerados fundamentales, y que permitirían eventualmente viabilizar esta noble y laudable iniciativa legislativa, no se evidencian en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, por lo cual su viabilidad económica, financiera, presupuestal (fiscal) e institucional a nivel del Sector Administrativo Defensa, a cuya cabeza está el Ministerio de Defensa Nacional es en principio inexistente.

4. La Estabilidad Laboral Reforzada no es un Derecho Absoluto

La Estabilidad Laboral Reforzada no es un derecho absoluto. Es así como la Corte Constitucional ha indicado que la legislación que favorezca a los ocupatarios (...) no consagra derechos absolutos o a perpetuidad que...

Verencia de la Corte Constitucional No. T-1819-13. Referencia Expediente T-11714-13. Expediente Promotor: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz. 14/12/2013. Cuentas de la Corte Constitucional y Corte Constitucional.

Prevalencia de Derechos Absolutos

El artículo 28 de la Constitución establece que los derechos absolutos son aquellos que no admiten excepciones ni restricciones. En consecuencia, los derechos absolutos gozan de una especial protección constitucional y no pueden ser limitados por el legislador ordinario. En consecuencia, si una ley establece un derecho absoluto, el legislador ordinario no puede restringirlo ni imponerle condiciones.

En consecuencia, el sistema constitucional se compone de una serie de derechos fundamentales que se encuentran entre los que...

Servicio de los intereses generales que se podrían ver afectados con la propuesta legislativa objeto de estudio que propone establecer un régimen obligatorio de estabilidad reforzada.

Cualquier información adicional estaremos dispuestos a suministrarla y el Ministerio de Defensa Nacional podrá reunirse en cualquier momento con los autores y ponentes de la iniciativa para profundizar en las razones que se exponen en el concepto.

Firmado en Bogotá, D. C., el día 29 de diciembre de 2016.

[Firma]

LUIS C. VILLEGAS ECHEVERRI
Ministro de Defensa Nacional

Firma: Luis Villegas Echeverri
Correo: luis.villegas@defensa.gov.co
Teléfono: 310 450 0000

* * *

MINISTERIO DEL TRABAJO
Carrera 14 No. 99 - 33
VICEMINISTERIO DE EMPLEO Y PENSIONES
Radicado No. 08SE20162000000006085

Doctora
MAURICIO LIZCANO ARANGO
Presidente
Senado de la República
Carrera 7 N° 8-68 piso 2
Bogotá, Colombia |

RECEBIDO EN LA SECRETARIA DE EMPLEO Y PENSIONES
Mauricio Lizcano Arango
Carrera 7 N° 8-68 piso 2
Bogotá, Colombia
Fecha de Radicación: 30/12/2016
Número de Radicación: 36239

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO A PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2016

Doctor
MAURICIO LIZCANO ARANGO
Presidente
Senado de la República
Carrera 7ª N°. 8-68 Piso 2
Bogotá, Cundinamarca.

Asunto: Concepto técnico a ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

... pueden ser oponibles en toda circunstancia a los intereses generales del Estado y de la sociedad, o a los legítimos derechos de otros (...) Sentencia de la Corte Constitucional No. T-427 de 1992 (M.P. Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

5. Conclusión

En este entendido y en el marco jurídico, médico, laboral, técnico y misional descripto a lo largo de este concepto, el Ministerio de Defensa Nacional se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa presentada ante el Honorable Congreso de la República dados los aspectos previamente referidos como son: Ley Marco vs Ley Ordinaria; Régimen Excepcional exceptuado del Sistema General de Seguridad Social en Colombia; el Marco Normativo existente "garantiza" la Estabilidad Laboral Reforzada dentro de unos parámetros - criterios: Médicos, Laborales, Jurídicos, Presupuestales (Fiscales), Administrativos; Impacto Fiscal / Presupuestal de la iniciativa legislativa; finalmente, la Estabilidad Laboral Reforzada no es un derecho absoluto.

El Proyecto de Ley desde la óptica planteada y con fundamento en los argumentos en derecho esgrimidos, se considera inconveniente e innecesario ya que la actual normatividad existente garantiza la estabilidad laboral reforzada de todos aquellos que se encuentren con disminución de la capacidad psicofísica dentro de los criterios antes mencionados. Sólo se exige el mínimo de que los miembros de la Fuerza Pública estén en condiciones de realizar alguna labor administrativa de docencia o de instrucción y que las autoridades médico laborales determinen que la permanencia en el servicio no suponga un riesgo real y grave a la integridad y al entorno del sujeto con disminución de la capacidad psicofísica. Finalmente, la disponibilidad de la planta de personal aprobada y su impacto presupuestal en gastos de personal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se solicita archivar la presente iniciativa de ley porque la propuesta desconoce el principio que ha sido reconocido por la propia jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, según el cual la "estabilidad laboral reforzada" no puede "desnaturalizarse" la función de la Fuerza Pública, en tanto se está al...

La consagración de la inamovilidad de derechos absolutos en el sistema constitucional cabe como en el dogma constitucional constitucional, es así como los derechos constitucionales admiten restricciones de manera clara, así el artículo 28 de la Constitución y los representantes de la esfera pública en Colombia, como lo indica...

Con todo, debe tenerse presente que el carácter no absoluto de los derechos constitucionales no implica automáticamente que cualquier restricción de un derecho constitucional resulte admisible. Únicamente se podrá admitir alguna restricción cuando (i) no desnaturalice el derecho y (ii) no sea inapropiada, (iii) que sean compatibles con los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia y (iv) que, además, no resulte incompatible con la ley estatutaria en la materia. Es decir, la restricción debe respetar el bloque de constitucionalidad y el núcleo esencial del derecho. (Resolución Subcomité de Asesoría Jurídica del documento original).

Las Decretos 1965 de 1985 y 1766 de 2006, así como con la Sentencia C-181 de 2005, dan origen a la creación de la Autoridad Nacional de Empleo y PENSIONES, la cual tiene como función principal regular y registrar las acciones de los sujetos de derecho de los regímenes de seguridad social para los médicos especialistas, determinar la disminución de la capacidad psicofísica, realizar el examen de idoneidad, registrar la disponibilidad al servicio, así como proporcionar todos los recursos que permitan a los médicos especialistas ejercer su profesión y cumplir con sus obligaciones laborales y administrativas, garantizando el cumplimiento de sus deberes profesionales y el bienestar de los pacientes. En consecuencia, la creación de la Autoridad Nacional de Empleo y PENSIONES, garantiza el cumplimiento de sus deberes profesionales y el bienestar de los pacientes. En consecuencia, la creación de la Autoridad Nacional de Empleo y PENSIONES, garantiza el cumplimiento de sus deberes profesionales y el bienestar de los pacientes. En consecuencia, la creación de la Autoridad Nacional de Empleo y PENSIONES, garantiza el cumplimiento de sus deberes profesionales y el bienestar de los pacientes.

Respetado Senador Lizcano:

De manera atenta remito el concepto técnico al Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto*. El concepto se divide en las siguientes secciones: pretensiones del proyecto, contenido, análisis de conveniencia y concepto.

1. Pretensiones del proyecto de ley

En los términos del artículo 1° del texto propuesto, con el proyecto se pretende “garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996”.

El proyecto pretende establecer un régimen normativo especial de Seguridad Social aplicable a las personas dedicadas a la conducción de vehículos de transporte público, en sus diversas modalidades, que, en palabras del ponente, garantice la seguridad social para estas personas, en razón de su actividad.

Este proyecto es, esencialmente, el Proyecto de ley número 251 de 2016 Cámara, que se archivó en la legislatura inmediatamente anterior, por iniciativa del Ministerio del Trabajo, diferenciándose de aquel en la inclusión de tres párrafos al artículo 2°, así como un nuevo artículo 7°. Asimismo, tiene como antecedente el Proyecto de ley número 09 de 2014, presentado por el Honorable Senador Álvaro Ashton, que en principio, se restringía a proponer una regulación específica para los taxistas; sin embargo, durante el trámite legislativo, se consideró pertinente extenderlo a todas las personas que ejerzan el oficio de conductor de vehículo en cualquiera de las modalidades de transporte público, establecidas por la Ley 336 de 1996, y reglamentadas en el Decreto 1079 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte–.

La versión que se comenta a continuación corresponde al texto de la ponencia para segundo debate del proyecto del asunto, el cual difiere del texto original en la supresión del artículo cuarto, referido a la reglamentación de la vinculación al régimen de riesgos laborales, lo cual, se asume, tuvo su causa en la expedición del Decreto 1563 de 2016, que reglamentó la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de riesgos laborales, así como en la modificación de la redacción de

los artículos 1°, 2° y 3°, además de la eliminación de los artículos 5°, 6° y 7°.

2. Contenido proyecto de ley

“TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales y seguridad social para conductores

“Artículo 1°. Objeto. *La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.*

“Parágrafo 1°. *Tratándose de servicio público de transporte terrestre automotor mixto, lo enunciado en la presente ley solo se aplicará para los vehículos tipo camperos que operen en todo el territorio nacional.*

“Artículo 2°. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral. *Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso.*

“Parágrafo 1°. *La afiliación se hará por la planilla única de forma electrónica o física. Sin que en caso alguno, las entidades de seguridad social puedan obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.*

“La base de cotización será por el ingreso sin que sea inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.

“Parágrafo 2º. *Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.*

“Artículo 3º. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. *Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.*

“Parágrafo. *Los conductores que no cumplan los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo.*

“Artículo 4º. Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del sistema de seguridad social integral. *La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16, Decreto ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes para el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte que se cubren con la cotización al sistema de seguridad social integral.*

“Artículo 5º. Vigencia y derogatoria. *La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las demás normas que le sean contrarias”.*

3. Análisis de conveniencia

Consideración preliminar

Es necesario poner de presente que, en relación con la protección social de las personas dedicadas a la conducción de vehículos de servicio público, el proyecto pretende la creación de un estatuto especial para este grupo poblacional, tomando con fundamento la adscripción a una actividad eco-

nómica específica. En otras palabras, el proyecto plantea la constitución de una especie de régimen exceptuado del General de la Seguridad Social para las personas dedicadas a la conducción de vehículos dedicados al transporte público.

Esta precisión pone de presente una inconsistencia del proyecto con relación a la Constitución y la ley, por lo que, en lo tocante a la proposición de un mecanismo especial de protección social para un grupo poblacional, a partir de la actividad económica desarrollada –como lo son los conductores de vehículos de servicio público– se debe concluir que el texto analizado es inconveniente.

Es inconveniente en la medida en que este grupo poblacional ya está amparado por el régimen general establecido por el Sistema General de Seguridad Social, así como por las disposiciones legales que establecen y regulan los Servicios Sociales Complementarios. Adicionalmente, esta inconveniencia se manifiesta en el hecho de que el proyecto pretende garantizar el acceso de estas personas a la seguridad social integral, sin considerar que, sin que sea necesario excluirlos del Sistema General de Seguridad Social, esta pretensión ya se ha desarrollado en el Decreto 1047 de 2014, ahora compilado en los Decretos 1072 y 1079 de 2015 –Decretos Únicos Reglamentarios de los Sectores Trabajo y Transporte, respectivamente–, para el caso de los taxistas, y que, en términos generales, su mandato queda subsumido en lo dispuesto por los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996.

Lo hasta ahora expuesto se sustenta en el postulado previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que establece el Derecho Fundamental a la Igualdad y, al efecto, ha impuesto una regla conforme a la cual las personas que se encuentran en una misma situación fáctica o jurídica merecen el mismo tratamiento, justificándose el trato desigual en el evento en el que las personas se encuentren en condiciones distintas, favoreciendo a aquel que se encuentre en condición de debilidad manifiesta.

El proyecto de ley contraría el postulado constitucional del artículo 13, en la medida en que, atendiendo a situaciones y motivaciones diferentes para brindar un trato diferente –reitero, debilidad manifiesta, por ejemplo–, establece un régimen especial en desmedro del interés general, que en este caso se identifica con el de todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias fácticas, independientemente de que se dediquen a actividades de conducción de vehículos de transporte.

De otra parte, el enfoque de la política pública de ampliación de la cobertura en seguridad social

y en protección social debe ser general e integral: General, por cuanto debe amparar a TODAS las personas destinatarias de él, a efectos de garantizar sus derechos fundamentales, independientemente de la actividad económica que desarrollen e integral, por cuanto debe atender, de manera transversal, TODAS las necesidades básicas insatisfechas que afecten a estas personas, mediante una intervención intersectorial e interdisciplinaria, en cuanto a la seguridad social se refiere.

Esta consideración sería suficiente para sustentar la inconveniencia de las disposiciones referidas; sin embargo, particularmente el artículo 49 de la Constitución de 1991, que encuentra su desarrollo en el Libro Segundo de la Ley 100 de 1993, que regula el Sistema General de Seguridad Social en Salud prevé que TODOS los habitantes del territorio nacional, independientemente de su actividad económica, cuentan con el derecho a acceder a la cobertura del sistema de salud, y para aquellas personas sin capacidad de pago para atender la cotización, se concibió un régimen subsidiado, por efecto del cual el Estado subsidia su demanda de los servicios de salud.

Así pues, a partir de los principios de universalidad, solidaridad, e integridad, establecidos por el artículo 2° de la Ley 100 de 1993, y del mandato vinculante de la Ley 1751 de 2015 – Ley Estatutaria de Salud–, no queda duda de la existencia de un régimen general de seguridad social, particularmente en el rubro de salud, y de su contenido dogmático como derecho fundamental, propio de todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional.

Por último, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 establece, con carácter restrictivo, los regímenes exceptuados de la aplicación del Sistema General de Seguridad Social, y dentro de las excepciones establecidas en la norma, no se encuentran los conductores de vehículos de servicio público.

Respecto del proyecto de ley referido, el primer comentario, fundamental es el siguiente: el Proyecto, en sí mismo, no se articula con los mandatos constitucionales, por cuanto su motivación es clara en cuanto pretende establecer un régimen especial de Seguridad Social, particularmente en pensiones, para los conductores de vehículos de transporte de servicio público en diversas modalidades. Esta motivación, explícita en el título del proyecto, contraviene la prohibición constitucional establecida en el Acto Legislativo número 1 de 2005 – modificadorio del artículo 48 de la Constitución–, que dispone que “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, **no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio al aplicable**

a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”. (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, es necesario resaltar la inconstitucionalidad manifiesta de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° en la medida en que desconocen el mandato contenido en el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, conforme con el cual corresponde a la empresa habilitada para la prestación del servicio la obligación de contratar, mediante contrato de trabajo, a los conductores de los equipos, estableciendo la solidaridad entre este y el propietario. Sobre el particular es fundamental tener en cuenta que, si bien la propuesta tiene el rango normativo de ley en el sentido formal, no es menos cierto que, de dársele curso y aprobarse, generaría una antinomia legal, por tratarse de dos disposiciones vigentes que regulan un mismo asunto, y que, ante esa circunstancia, la disposición nueva no soportaría un examen de constitucionalidad.

Es así como el texto del proyecto, en su integridad, deviene inconstitucional, por cuanto es manifiestamente contrario a los principios de condición más favorable y primacía de la realidad, consagrados como propios del Derecho Laboral por el artículo 53 de la Constitución Política de 1991. En materia de transporte, no sobra repetirlo, se encuentra vigente la Ley 336 de 1996, y concretamente, sus artículos 34 y 36, que se refieren a la situación laboral del conductor, y que se ratifican con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 1999, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en estos términos:

“Las normas acatadas (artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996) persiguen tanto garantizarle a los conductores de los equipos de transporte condiciones dignas de trabajo y el pago de sus acreencias laborales, como regular las relaciones entre los distintos sujetos intervinientes en esa actividad, con el fin de que se ajusten a criterios de equidad. Por eso es que se establece que los conductores deben ser contratados directamente por las empresas, que estas responden solidariamente con los dueños de los equipos ante aquellos y que el Gobierno debe expedir las normas necesarias para crear relaciones equitativas entre los distintos participantes en la actividad del servicio público del transporte. Con la expedición de estas disposiciones el Congreso materializa la definición del Estado colombiano como un Estado social, en la medida en que intenta regular las relaciones que se generan alrededor de la actividad del transporte y proteger los derechos de los trabajadores. Este fin puede perseguirse de distintas maneras o a través de distintas regulaciones. La

ley ha optado por las que se analizan y la Corte no encuentra ningún motivo para declarar su inconstitucionalidad total o parcial ni para condicionar su declaración de exequibilidad". (Paréntesis fuera de texto).

Esta simple consideración desvirtúa la procedencia del proyecto de ley, pues en vigencia del actual marco constitucional, no pueden establecerse regímenes especiales o exceptuados de seguridad social, distintos a los previstos por el Estatuto General de Seguridad Social Integral, contenido actualmente en la Ley 100 de 1993, ni mucho menos pretender eludir, por vía de una disposición legal, el mandato constitucional.

La inconveniencia esencial del proyecto se basa en el hecho de que establecen obviedades derivadas de la obligación genérica de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social Integral de las personas dedicadas al oficio de conductor de vehículo de servicio público. Son disposiciones superfluas, que proponen elevar a rango de ley lo que es una consecuencia del cumplimiento de la Constitución misma.

4. Concepto

Conforme con los pronunciamientos precedentes, se considera que el proyecto de ley comentado no debe continuar su trámite legislativo, por cuanto pretende establecer un régimen jurídico que es contrario a la Constitución, por una parte, y superfluo por otra. Si se tiene en mira la mejoría de las condiciones sociales y económicas de los conductores de vehículos de servicio público, no hace falta crear un estatuto legal sobre el particular, puesto que el ordenamiento jurídico actualmente vigente ya establece las herramientas y los medios de intervención. Es fundamental tener presente que el proyecto comentado tiene el propósito de mantener el actual estado de cosas en la dinámica empresarial del gremio taxista, en la que es el conductor del vehículo quien asume las cargas legales de afiliación y pago al Sistema de Seguridad Social Integral, relevando de esa obligación a la Empresa,

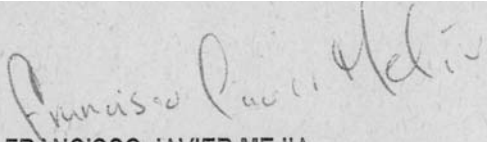
solidaria con el Propietario del Vehículo, en clara contradicción de lo ordenado por los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996.

Es fundamental tener en cuenta que el ordenamiento jurídico en su plenitud constituye un sistema, esto es, un conjunto de partes ordenadas conforme con unos principios, y dispuestas para la consecución de un fin, y que es misión del legislador ejercer su potestad con observancia y armonía con ese sistema. Una propuesta como la comentada, se torna asistemática, de tal suerte que serán más las dificultades que generaría que las soluciones que aportaría. La única manera de hacer viable un proyecto como el propuesto implica la derogatoria de los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996, circunstancia esta que, en la práctica, implicaría un retroceso en la garantía de los derechos laborales de los trabajadores del sector del transporte, y esa situación no puede ser cohonestada por el Ministerio del Trabajo.

Es importante poner de presente que el Ministerio del Trabajo coadyuva todas aquellas propuestas legislativas que propendan a la garantía de los derechos laborales y constitucionales de los trabajadores en Colombia, así como al mantenimiento de la integridad del ordenamiento jurídico vigente en el país, en concordancia con los mandatos superiores. Al Ministerio del Trabajo le corresponde velar por los derechos de los trabajadores, que en este caso son los conductores de los vehículos.

En estos términos emito concepto al proyecto de la referencia y quedo atento a resolver cualquier duda al respecto.

Atentamente,



FRANCISCO JAVIER MEJIA
Viceministro de Empleo y Pensiones

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA HONORABLE SENADORA ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Promoción y Protección de Promesas Deportivas.

Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 2016

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Referencia: Retiro de proyecto de ley

Respetado doctor:

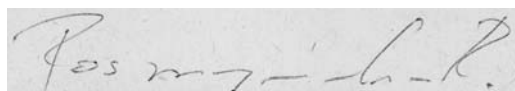
Tengo el honor de dirigirme a su Despacho para expresarle mis sentimientos de admiración y respeto.

De conformidad con el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992 le solicito EL RETIRO del siguiente proyecto de ley de mi autoría:

• **Proyecto de ley número 115 de 2016 Senado**, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Promoción y Protección de Promesas Deportivas.

Lo anterior debido a que a la fecha no han sido radicadas ponencias para primer debate y consecuentemente el proyecto en mención no ha sido debatido en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

Cordialmente,



ROSMERY MARTÍNEZ ROSALES
SENADORA DE LA REPÚBLICA

* * *

COMENTARIOS DE PRESIDENCIA DEL SENADO A PROYECTOS DE LEY

PRE-CS-5028-2016

Bogotá, D. C., diciembre de 2016

PARA: GREGORIO ELJACH

Secretario General del Senado

DE: PRESIDENCIA DEL SENADO

Asunto: Remisión comentarios sobre proyectos de ley para publicar en Gaceta

– Rad. 36619 Correspondencia Externa - Rad. 2123 Presidencia

– Rad. 35626 Correspondencia Externa - Rad. 2018 Presidencia

– Rad. 36239 Correspondencia Externa - Rad. 2083 Presidencia

– Rad. 36037 Correspondencia Externa - Rad. 2063 Presidencia

– Rad. 36038 Correspondencia Externa - Rad. 2064 Presidencia

– Rad. 36460 Correspondencia Externa - Rad. 2121 Presidencia

– Rad. 2098 Presidencia, radicado directamente

– Rad. 36549 Correspondencia Externa - Rad. 2120 Presidencia

– Rad. 36755 Correspondencia Externa - Rad. 2124 Presidencia

De acuerdo al artículo 231 de la Ley 5ª de 1992 remito a ustedes las siguientes observaciones para ser publicadas en la *Gaceta del Congreso*:

– Comentarios presentados por el Ministerio de Hacienda al Proyecto de ley número 06 de 2016 Senado (Radicado 36619 Correspondencia Externa - Radicado 2123 Presidencia)

– Comentarios presentados por el Ministerio de Hacienda al Proyecto de ley número 100 de 2016 Senado, 047 de 2015 Cámara (Radicado 35626 Correspondencia Externa - Radicado 2018 Presidencia)

– Comentarios presentados por el Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado (Radicado 36239 Correspondencia Externa - Radicado 2083 Presidencia)

– Comentarios presentados por la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado (Radicado 36037 Correspondencia Externa - Radicado 2063 Presidencia)

– Comentarios presentados por la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado (Radicado 36038 Correspondencia Externa - Radicado 2064 Presidencia)

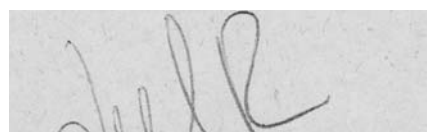
– Comentarios Asotrans sobre la Reforma Tributaria (Radicado 36460 Correspondencia Externa - Radicado 2121 Presidencia)

– Comentarios Fiscalía General de la Nación sobre la Reforma Tributaria (Radicado 2098 Presidencia, radicado directamente)

– Comentarios presentados por ASIESDA sobre la Reforma Tributaria (Radicado 36549 Correspondencia Externa - Radicado 2120 Presidencia)

– Comentarios ANDEVIP sobre la Reforma Tributaria (Radicado 36755 Correspondencia Externa - Radicado 2124 Presidencia)

Cordialmente,



JULIAN RUPERTO MOLINA
Coordinador Jurídico
Presidencia del Senado

* * *

**COMENTARIOS DE LA FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO,
178 DE 2016 CÁMARA**

“Reforma Tributaria”.

DFGN N° 03182

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2016

Doctores

MAURICIO LIZCANO ARANGO y

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidentes del Honorable Senado y la Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Comentarios Penalización Evasión

Respetados Presidentes:

Con ocasión del actual trámite del Proyecto de Reforma Tributaria, este Despacho ha considerado necesario compartir con el Congreso varias observaciones al artículo 289 de la reforma, en el que se propone la creación del tipo penal de “*Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes*”¹, la mayor parte de las cuales le fueron planteadas al Gobierno nacional mediante comunicación del pasado 26 de octubre:

1. De conformidad con la propuesta recientemente aprobada en las Comisiones Económicas Conjuntas, puede decirse que la iniciativa engendra un delito imposible, como pasa a ilustrarse:

i) Hay que señalar respecto de las *personas naturales*, que en los formularios de declaración de renta se reportan las deudas y el patrimonio bruto, definido como el conjunto de “*todos los bienes y derechos apreciables en dinero*”.

En cuanto a las *personas jurídicas*, los formularios respectivos imponen al contribuyente el deber de hacer una declaración de activos y pasivos.

¹ “(...) **Artículo 434 A. Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.** El contribuyente que de manera dolosa omite activos o presente información inexacta en relación con estos o declare pasivos inexistentes en un valor igual o superior a 7.250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y con lo anterior afecte su impuesto sobre la renta y complementarios o el saldo a favor de cualquiera de dichos impuestos, será sancionado con pena privativa de libertad de 48 a 108 meses y multa del 20% del valor activo omitido, del valor del activo declarado inexactamente o del valor del pasivo inexistente.

“**Parágrafo 1º.** Se extinguirá la acción penal cuando el contribuyente presente o corrija declaración o declaraciones correspondientes y realice los respectivos pagos, cuando a ello hubiere lugar.

“**Parágrafo 2º.** Para efectos del presente artículo se entiende por contribuyente el sujeto respecto de quien se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial. (...)”.

Se debe anotar, sin embargo, que en ninguno de los dos casos la declaración impone una relación o listado de activos y pasivos, que permita hablar de una omisión de activos o de la declaración de pasivos inexistentes. Es que, debe repararse, lo que se declara corresponde al valor o al monto al que ascienden los activos o pasivos. En consecuencia, desde un análisis de tipicidad restrictivo, propio del derecho penal, no sería punible la alteración dolosa del monto o la cuantía de un pasivo existente (*sobrevaloración del pasivo*) o de un activo declarado (*subvaloración del activo*), generándose un vacío que puede ser aprovechado para hacer nugatoria la sanción penal que se pretende instaurar.

ii) Cuando el tipo penal hace referencia a “*información inexacta*”, en virtud del principio de tipicidad es claro que estamos ante una remisión a otras normas o disposiciones (*tipo penal en blanco*) que nos indiquen cuándo la información puede reputarse exacta o no; por ejemplo, habrá que establecer si la exactitud ha de valorarse desde la perspectiva de la contabilidad comercial o de la contabilidad fiscal, precisión que no hace el proyecto.

Con la redacción actual del tipo resulta imposible establecer cuál es la norma o el referente respecto del cual se predica la inexactitud aludida, lo cual puede, no solo impedir la aplicación del tipo penal o hacer de su aplicación un complejo debate, sino que también resulta lesivo de los derechos de defensa y contradicción de los probables implicados.

2. Al momento de juzgar la conveniencia de esta norma, el legislador debe percatarse que la conducta que se pretende prohibir con proyección en el ámbito tributario, a partir de la “*Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes*”, hoy se concreta efectivamente en la contabilidad y, desde esta perspectiva, se encuentra penalizada en la legislación vigente, bajo la denominación de falsedad en documento privado².

3. El proyecto propone una causal de extinción de la acción penal, según la cual, basta con corregir la declaración y realizar los pagos que correspondan, para que se archive o precluya la investigación penal, lo cual resultaría contradictorio con la teleología de la función del derecho penal, pues podría anular el efecto disuasivo o preventivo de la norma, frente a conductas que atentan contra la administración pública o la fe pública, según se trate, asignándole a la acción penal una especie de función de cobro impositivo, propio de las autoridades fiscales.

4. Por otro lado, resultaría útil evaluar la procedencia de que se establezcan tratos diferenciados

² Artículo 289 del Código Penal.

y preferenciales a conductas igualmente lesivas del respectivo bien jurídico, pues mientras el ordenamiento penal en su conjunto sanciona drásticamente a quien se apropia de los recursos del Estado, como ocurre en los delitos de peculado por apropiación o la estafa agravada, en los cuales no existe ningún mecanismo de extinción de la acción penal diferente a los establecidos en la ley, en este caso se premiaría al gran evasor fiscal extinguiendo la acción penal, aun cuando haya producido fehacientemente una grave afectación al bien jurídico tutelado.

5. Resulta irrazonable que el proyecto establezca una cuantía (7.250 smmlv) a partir de la cual la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes es constitutiva de delito, en tanto que el contribuyente cuyo comportamiento fraudulento recae sobre un monto inferior a los cinco mil millones de pesos (\$5.000 millones), también lesiona los bienes jurídicos tutelados.

Es decir, la omisión de activos o la declaración de pasivos inexistentes, cuando dichas conductas ascienden a tres mil o cuatro mil millones de pesos, no dejan de ser irrelevantes desde el punto de vista de su punibilidad y el trato de favor, para las cuantías menores, solamente trasluce una política criminal que se centra en los grandes contribuyentes.

6. De otro lado, la cuantía fijada en el tipo penal propuesto y la causal de extinción de la acción penal establecida, podrían tener la capacidad de afectar investigaciones en curso, de gran importancia, pues la norma propuesta es más favorable que las que actualmente regulan la materia.

Para estos efectos debe tenerse presente que la iniciativa despenaliza todas las evasiones preexistentes, inferiores a los cerca de cinco mil millones de pesos (\$5.000 millones) que señala la iniciativa en cuestión, cuando la omisión de activos o la declaración de pasivos irreales, constituye una falsedad, que como tal hoy es objeto de punibilidad.

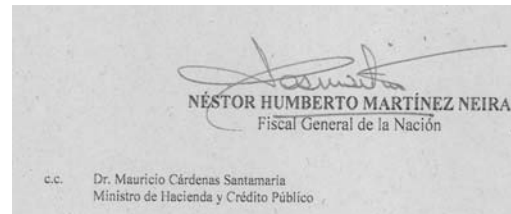
7. Finalmente, debo llamar la atención que el Consejo Superior de Política Criminal unánimemente, conceptuó en forma desfavorable respecto de la propuesta del tipo penal en comentario. En el documento correspondiente se lee:

“...el Consejo Superior de Política Criminal considera que la propuesta de tipo penal de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes contiene elementos que **la tornan inconveniente**. En tal sentido solicita que sean consideradas en el debate democrático en el Congreso de la República las observaciones realizadas en torno a (i) la indiferenciación punitiva, (ii) la eventual duplicidad de tipos penales, (iii) la eliminación de la propuesta de extinción de acción penal y su

reemplazo por otra estrategia, (iv) la revisión de marcos punitivos propuestos y (v) la aclaración del sentido del ‘contribuyente’ como autor de la infracción, así como de (vi) las razones de fijación del tope de 7.250 salarios mínimos como criterio de relevancia penal de la evasión tributaria (destacado propio)”.

En suma, consideramos que la redacción actual de la norma es técnicamente inconveniente, por lo que la misma debe ser revisada por el Honorable Congreso de la República, para lo cual ofrecemos el concurso de esta Fiscalía. Es deber de este Despacho procurar que frente a la decisión de avanzar en la criminalización tributaria, ello se haga a través de una configuración adecuada del tipo, para que se logre el propósito que se busca y posteriormente no se le impute a la Fiscalía responsabilidad alguna por los resultados de una norma imperfecta.

Sin otro particular,



* * *

COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D. C., AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 148 de 2016

Respetado doctor:

Por medio de la presente me permito remitir los comentarios al Proyecto de ley número 148 de 2016 Senado “FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA EN COLOMBIA - por medio de la cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Cordialmente,

DANIEL MEJÍA LONDOÑO
 Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

Anexo: Formato Único de Comentarios

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA	FECHA
Proyectado por	Hernando García, Leonardo Benavidez, Yenny Daza, Nubia Prieto, Argemiro González, Alexandra Grajales Alejandro Peláez – Subsecretario Acceso a la Justicia	<i>gp</i>	20/12/2016
Revisado por	Maria Solano/ Asesora Acceso a la Justicia	<i>MS</i>	20/12/2016
Aprobado por	Alejandro Peláez / Subsecretario de Acceso a la Justicia	<i>gp</i>	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma.

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
 PROYECTOS DE LEY VIO ACTO LEGISLATIVO
 FECHA _____

SECTOR QUE CONCEPTEA: SECRETARÍA DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA

NÚMERO DEL PROYECTO: 148

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2016
 EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____

ORIGEN DEL PROYECTO _____ FECHA DE RADICACIÓN _____ COMISIÓN _____

ESTADO DEL PROYECTO _____

TÍTULO DEL PROYECTO

"FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA EN COLOMBIA – Por medio del cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2008 y se dictan otras disposiciones".

AUTOR (ES)

JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA Ministro de Justicia y del Derecho

OBJETO DEL PROYECTO

Reducción de hacinamiento y mejores condiciones para cumplimiento de la pena.
 Armonizar beneficios judiciales y administrativos a progresividad y fines del tratamiento penitenciario

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

ANÁLISIS TÉCNICO

118-3-MP-0113 Versión 1
 Vigencia: 11 de marzo de 2013

Si bien el proyecto de ley intenta aclarar las competencias entre la nación y los entes territoriales relacionadas con los asuntos carcelarios y penitenciarios, el tema continúa teniendo zonas grises que tienen efectos prácticos para los entes territoriales.

En particular, el proyecto no resuelve los siguientes puntos:

- Competencias sobre la atención y financiación de las personas privadas de la libertad que no han sido cobijadas por medida de aseguramiento.

Actualmente existe un número importante de personas que están privadas de la libertad en las Unidades de Reacción Inmediata y que todavía no han sido cobijadas por una medida de aseguramiento. Se recomienda que el proyecto de ley defina de manera expresa que estas personas estén financieramente a cargo de la USPEC.

- Autonomía territorial para definir las reglas de operación y seguridad de las cárceles municipales.

En este sentido, por ejemplo la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres debe cumplir con los artículos 71 y 74 del Decreto 503 de 2003, “por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá, D. C.”. De acuerdo con esta reglamentación, la cárcel está destinada a albergar a los detenidos preventivamente por delitos querrelables, y que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento interno del establecimiento. En consecuencia, atendiendo a la estructura física de la Cárcel, este establecimiento únicamente puede recibir indiciados o sindicados que cumplan con las siguientes características:

- i) Perfil de mediana o baja de seguridad por delitos que sean cometidos en el Distrito Capital.
- ii) Detención preventiva por la comisión de delitos de menor impacto.
- iii) Personas detenidas con medidas de protección expedidas por los Jueces de Familia y Comisarias.

Sin embargo, al no establecerse con claridad que los entes territoriales cuentan con autonomía para regular aspectos básicos de la operación de la cárcel que construyen y operan o las reglas del uso del suelo en donde están construidas las obras, se generan fricciones que podrían resolverse mediante el reconocimiento legal de la autonomía territorial en esta materia. Adicionalmente, el no reconocimiento de la autonomía territorial en estas materias puede obligar a las cárceles a recibir personas sindicadas sin ningún control. La consecuencia directa de este vacío sería sobrepoblación, hacinamiento y mal trato a las personas sindicadas que son atendidas por el Distrito. La Cárcel Distrital siempre se ha caracterizado por el trato digno y respetuoso de los derechos humanos de los sindicados y el Distrito.

También es importante anotar que actualmente algunos municipios tienen en sus cárceles personas condenadas que son responsabilidad del Inpec y no reciben recursos de la nación por estos servicios.

- Participación de los entes territoriales en el diseño de la política criminal.

Dado que el proyecto de ley le impone cargas a los entes territoriales en materia penitenciaria y carcelaria que tienen efectos importantes, tanto en el fisco, como en temas de seguridad, creemos que sería importante que el Distrito y los entes territoriales que mayores aportes realizan en esta materia tengan una participación directa en el Consejo Superior de Política Criminal. Lo anterior con el fin de poder participar en las discusiones que pueden tener consecuencias en la atención a las personas sindicadas en el municipio y que deberán ser atendidas por estos directamente o con cargo a sus presupuestos.

- Impacto en la operación diaria de la cárcel.

Se recomienda no desvincular a los centros carcelarios de las decisiones relacionadas con los beneficios administrativos, por cuanto mediante el uso de estos mecanismos se logra controlar a la población privada de la libertad. Reducir la capacidad de la cárcel en esta materia puede tener efectos no deseados sobre el control de las personas privadas de la libertad.

Por último, se debe ampliar el plazo que otorga el Juez de ejecución de penas para que el establecimiento carcelario allegue la documentación pertinente para el beneficio solicitado. Lo anterior, por cuanto la Cárcel Distrital depende de terceros para completar la documentación requerida.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Sí No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos, indique ese gasto adicional a qué corresponde.

El proyecto de ley obligaría al Distrito a correr con todos los gastos del mantenimiento de la población sindicada en Bogotá y –potencialmente– de la población que no cuenta todavía con medida de aseguramiento. Esta suma puede ascender a miles de millones de pesos anualmente dependiendo de la forma en la que se regule el proyecto de ley.

Nota. Teniendo en cuenta que no se es claro en la responsabilidad de cada sector, se podría incurrir en gastos adicionales, al pretenderse materializar la norma propuesta.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Sí No

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO

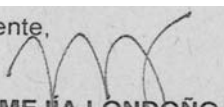
SÍ TOTAL PARCIAL:

Nota. De acuerdo a las consideraciones realizadas.

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SÍ NO

Atentamente,

Atentamente,

DANIEL MEJÍA LONDOÑO
 Secretario

COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2015 CÁMARA, 105 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establecen los límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.

Medellín, 28 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Honorable Senado de la República

Congreso de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 N° 8-68 PBX: (57) (1) 3823000

Bogotá, D. C.

Asunto: Apuntes jurídicos al Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen los límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones

Cordial saludo:

El municipio de Medellín ha tenido conocimiento del proyecto de ley *por medio de la cual se establecen los límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.*

Sobre el anterior proyecto, el municipio de Medellín, actuando “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”, como lo establece nuestra Constitución Política, efectúa algunas observaciones respecto del mismo, con el ánimo de enriquecer la participación y la discusión en la actividad legislativa del Congreso de la República: mayor expresión del Estado Social de Derecho y de la representación del interés general de los ciudadanos y de las entidades territoriales.

1. Sobre la competencia

Según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes. Para el caso que nos ocupa, el referido proyecto cumple con dicho requisito.

Se considera que el proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en el Título VI, Capítulo III de la Constitución Política, en lo referente al origen legislativo que puede comenzar en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de sus respectivos miembros (artículo 154). No hay transgresión del inciso segundo del artículo precitado.

2. Del cuerpo normativo

El municipio de Medellín presenta ante el Honorable Congreso de la República de Colombia, el análisis individualizado del texto definitivo del proyecto de ley referenciado, aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara, en el siguiente cuadro:

Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado	Observaciones	Sugerencias
<p>Artículo 1°. <i>Límites al impuesto.</i> Los municipios y distritos deberán fijar límites al incremento anual del Impuesto Predial Unificado de un año a otro, sin afectar las finanzas del municipio.</p> <p>La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como urbanizados no edificados cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.</p>	<p>Esta facultad para fijar el límite en el incremento anual del impuesto predial puede llegar a favorecer las finanzas de los municipios, entendiéndose que no se tendría el límite establecido en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, según el cual, el impuesto predial unificado no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior. Limitación que no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplica para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.</p> <p>No obstante lo anterior, encontramos que se encuentra en trámite el Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones. En dicho proyecto se indica que el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra, no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>En ese sentido, este último proyecto de ley, afectaría en gran medida las finanzas municipales.</p>	<p>Actualmente, el límite del incremento anual del impuesto predial se encuentra establecido en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, según el cual no se puede incrementar más allá del 100% del impuesto liquidado en el año anterior.</p> <p>El Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado, pretende dejar dicho incremento a discreción de los municipios y distritos, siempre y cuando no afecte las finanzas municipales, lo cual da a entender que incluso puede ser superior al límite establecido en el artículo 6° de la Ley 44 de 1990. Sin embargo, el panorama es distinto cuando se trate de actualizaciones catastrales, caso en el cual al incremento anual del IPU no podrá exceder en más del 50% el monto liquidado en el año anterior, según lo pretendido en el Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado.</p> <p>Debe tenerse presente que el impuesto predial unificado es una fuente generadora del gran porcentaje de los recursos municipales. En ese sentido, los citados proyectos deben conciliarse con el fin de no afectar de manera negativa las fuentes generadoras de recursos para las entidades territoriales, los cuales se traducen en el bienestar general para toda la comunidad y en una sociedad más igualitaria y con mayor capacidad de inversión.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Unificación de los ajustes por conservación catastral.</i> En todo el territorio nacional, incluida la capital de la República, los ajustes por conservación equivaldrán máximo al 100% del Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior.</p>	<p>No se encuentra conveniente limitar al 100% del IPC del año inmediatamente anterior los ajustes que surjan en la conservación catastral, debido a que rompe con el objetivo básico del catastro de mantener al día los aspectos físico, jurídico y en especial el económico</p>	<p>Se debería eliminar este artículo.</p>

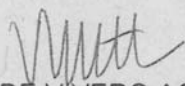
Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado	Observaciones	Sugerencias
	<p>y fiscal de los predios, los cuales pueden llegar a modificar su avalúo, producto de la aplicación de una mutación catastral, por encima de dicho tope, entorpeciendo el accionar de la Administración y de la Autoridad Catastral en esta materia. Así, entonces, esta disposición se torna inconsecuente con el artículo 1° porque al solo poder incrementar la base gravable en el IPC en la Conservación Catastral, se podrían llegar a afectar las finanzas de las entidades territoriales.</p>	
<p>Artículo 3°. Eliminado.</p>		
<p>Artículo 4°. <i>Plazos para el pago del impuesto predial.</i> El pago del impuesto predial podrá realizarse trimestral, semestral o anualmente, según opción sugerida y aceptada por el contribuyente.</p> <p>El pago anual se realizará en el primer trimestre del año y tendrá un descuento del 10%.</p> <p>Los pagos semestrales tendrán un descuento del 5%, siempre que se cancelen en el primer trimestre de cada periodo, y los pagos trimestrales se realizarán en el último mes de cada periodo sin descuento alguno.</p> <p>Parágrafo. Para garantizar la eficacia de los plazos para el pago del impuesto predial unificado, la facturación de la cuenta de cobro deberá estar disponible al contribuyente por lo menos el último día hábil del mes de febrero de cada año.</p>	<p>Además de disponerse un descuento para la opción de pago en el primer trimestre del año, supondría la obligación de solicitar a la totalidad de contribuyentes su aceptación para diferir el plazo para el pago del impuesto, rompiendo la potestad tributaria de las entidades territoriales en este aspecto y generando una actividad masiva que puede generar costos adicionales a la Administración para obtener la aceptación de la nueva condición de plazo por parte de cada contribuyente y para controlar las disparidad de plazos otorgados.</p> <p>Adicionalmente, no se especifica qué procedimiento se aplicarían en caso de que el contribuyente no acepte el plazo sugerido.</p>	<p>Se debe especificar el procedimiento, así como el plazo para que el contribuyente manifieste si acepta o no uno de los plazos de pago, sin que ello implique erogaciones o actividades adicionales por parte de la Administración Municipal para obtener la manifestación en uno u otro sentido.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Revisión y recursos de los avalúos catastrales.</i> Los avalúos catastrales, la clasificación de los usos y demás actuaciones administrativas podrán ser objetados por los contribuyentes. Para el efecto deberán presentar una reclamación por escrito sin ningún requisito adicional. La solicitud de revisión deberá presentarse dentro de los 30 días anteriores a la fecha del vencimiento del Impuesto Predial fijada por cada municipio o distrito. Contra tal decisión procederán los recursos de reposición y en subsidio apelación conforme a las normas vigentes.</p> <p>Mientras tenga lugar la revisión de los avalúos</p>	<p>Actualmente se puede solicitar la revisión del avalúo catastral en cualquier tiempo. Con el presente proyecto de ley, se limitaría dicho derecho hasta “30 días anteriores a la fecha de vencimiento del impuesto predial unificado fijada por cada municipio o distrito”. Adicionalmente, se excluye a los departamentos como entidad territorial y se elimina la necesidad de presentación de elementos probatorios u otros requisitos adicionales que permitan demostrar que el avalúo catastral asignado no se encuentra acorde con las características y condiciones del predio a examinar, con lo cual haría más dispensiosa la labor catastral en este procedimiento al no</p>	<p>Se debería eliminar este artículo.</p>

Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado	Observaciones	Sugerencias
<p>catastrales, la clasificación de los usos y demás actuaciones administrativas se suspenderán los términos de firmeza de la declaración tributaria.</p> <p>Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno y solicitar la eventual devolución del mayor valor pagado en el caso que procediera.</p> <p>Parágrafo. Cuando se adopte el esquema de facturación del impuesto predial no será necesaria la presentación de la declaración, para la reclamación bastará presentarla por escrito a la autoridad competente.</p>	<p>podere establecer con claridad la causa de la inconformidad con el avalúo catastral por parte del propietario o poseedor.</p> <p>Debe precisarse que el avalúo catastral una vez incorporado en el censo catastral, se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración, lo cual admite desde luego prueba en contrario.</p> <p>En tales circunstancias, el contribuyente tiene la carga de probar que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección. (Artículo 9° de la Ley 14 de 1983).</p> <p>De acuerdo con el artículo 133 y siguientes de la Resolución 70 de 2011 del IGAC, para demostrar que el valor del avalúo catastral no se ajusta a las condiciones y características del predio, se estableció libertad probatoria, por lo cual el interesado puede acudir a cualquiera de los medios de prueba establecidos en la ley.</p> <p>Por otro lado, respecto a la interposición de recursos, se pretende suspender los términos de firmeza de las declaraciones tributarias mientras se decide la revisión de los avalúos catastrales, lo cual no aplica en sede catastral, donde apenas se está determinando el avalúo catastral que posteriormente servirá de base para la liquidación del impuesto predial unificado, escenario posterior donde sí se tiene dicha previsión mientras se resuelven los recursos de carácter tributario.</p>	

3. Conclusión

Por las razones antes expuestas, consideramos que el proyecto de ley bajo análisis, en la forma en que está planteado, no trae beneficios a las entidades territoriales. Además, se observa un desconocimiento de la actividad catastral, que actualmente se aleja de la concepción fiscalista del Catastro y recientemente encuentra asidero desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el mismo Congreso, donde se plantea el fortalecimiento y redireccionamiento del Catastro hacia un catastro con enfoque multipropósito. Objetivo en el que se encuentran trabajando el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (“IGAC”), con el acompañamiento de los catastros descentralizados. Pero, además, se insinúa permanentemente la necesidad de que se ejerza una eficiente gestión fiscal por parte de las entidades territoriales hacia un incremento de sus ingresos tributarios, situación que va en contravía de lo señalado en este proyecto de ley.

Cordialmente,



VERÓNICA DE VIVERO ACEVEDO
Secretaria General
Municipio de Medellín

* * *

COMENTARIOS DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015 CÁMARA, 107 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

Medellín, 28 de noviembre de 2016

Radicado 201600630407

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Honorable Senado de la República
Congreso de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7ª N° 8-68 PBX:
(57) (1) 3823000

Bogotá, D. C.

Asunto: Apuntes jurídicos al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado

producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo doctor Lizcano:

El municipio de Medellín ha tenido conocimiento del proyecto de ley *por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.*

Sobre el anterior proyecto, el municipio de Medellín, actuando “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”, como lo establece nuestra Constitución Política, efectúa algunas observaciones respecto del mismo, con el ánimo de enriquecer la participación y la discusión en la actividad legislativa del Congreso de la República; mayor expresión del Estado Social de Derecho y de la representación del interés general de los ciudadanos y de las entidades territoriales.

1. Sobre la competencia

Según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes. Para el caso que nos ocupa, el referido proyecto cumple con dicho requisito.

Se considera que el proyecto de ley cumple con los requisitos establecidos en el Título VI, Capítulo III de la Constitución Política, en lo referente al origen legislativo que puede comenzar en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de sus respectivos miembros (artículo 154). No hay transgresión del inciso 2° del artículo precitado.

2. Del cuerpo normativo

El municipio de Medellín presenta ante el Honorable Congreso de la República de Colombia, el análisis individualizado del texto definitivo del proyecto de ley referenciado, aprobado en Sesión Plenaria de la Cámara, en el siguiente cuadro:

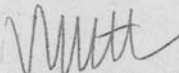
Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado	Observaciones	Sugerencias
<p>Artículo 1°. <i>Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales.</i> Para los predios residenciales, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 1°. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia.</p> <p>Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.</p>	<p>En dicho proyecto se indica que el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra, no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior. En ese sentido, se afectaría en gran medida las finanzas de las entidades territoriales por cuanto actualmente el límite del incremento anual del impuesto predial no se puede incrementar más allá del 100% del impuesto liquidado en el año anterior, conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley 44 de 1990.</p>	<p>Debe tenerse presente que el impuesto predial unificado es una fuente generadora del gran porcentaje de los recursos municipales. De aprobarse dicha iniciativa, se afectaría de manera negativa una de las fuentes generadoras de recursos para las entidades territoriales, lo cual incidirá; directamente en el presupuesto, con las graves consecuencias que ello puede ocasionar.</p> <p>Por lo tanto, tal y como está planteado, se concluye que el mencionado proyecto es inconveniente para las finanzas de las entidades territoriales.</p>

3. Conclusión

Por las razones antes expuestas, consideramos que el proyecto de ley bajo análisis, en la forma en que está planteado, no trae beneficios a las entidades territoriales. Los impuestos territoriales constituyen el principal indicador de la descentralización fiscal y administrativa de un ente territorial y por ende de la autonomía alcanzada para jalonar el

desarrollo local, ya que son la principal fuente de recursos con que cuenta un municipio para realizar inversiones que favorezcan su desarrollo en virtud de la equidad y la igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, en una ciudad que quiere ser más segura, más legal y más equitativa, en la cual la ciudadanía recupere la esperanza y la confianza, y puedan disponer de las condiciones y oportunidades que les permitan disfrutar de una mejor calidad de vida.

Cordialmente,



VERÓNICA DE VIVERO ACEVEDO
Secretaria General
Municipio de Medellín

* * *

COMENTARIOS DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE BIENES Y SERVICIOS PETROLEROS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2016 CÁMARA, 163 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de diciembre de 2016

Respetados Congresistas:

La Cámara Colombiana de Bienes y Servicios Petroleros (Campetrol), es una entidad sin ánimo de lucro, cuyo objeto principal es ser voz y representar en diferentes escenarios al 80% de las empresas dedicadas a suministrar bienes y servicios para las actividades de exploración, explotación y producción de petróleo y gas. En esta oportunidad, Campetrol pone a su consideración el concepto elaborado respecto del **Proyecto de ley número 178 de 2016 Cámara, 163 de 2016 Senado**, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

Para el efecto, se hará referencia general al contenido del proyecto de ley; con posterioridad se abordará la incidencia en el sector de hidrocarburos desde el punto de vista jurídico; y se concluirá con unas observaciones en relación con la iniciativa legislativa.

El proyecto de ley que está siendo tramitado en el Congreso de la República se ha conocido como “la reforma tributaria estructural” y ha sido anunciado desde hace más de dos años por el Gobierno nacional como tal. Sin embargo, del análisis gene-

ral de las disposiciones del proyecto de ley no se advierte que en realidad se trate de una reforma al sistema tributario colombiano de naturaleza, sustancial como lo demanda el contexto económico y jurídico del país.

Por el contrario, del análisis de proyecto lo que se advierte es la pretensión fiscalista del Estado, toda vez que la iniciativa se estructuró en torno a los ingresos de las personas naturales y jurídicas, pero no se profundizó en la simplificación del sistema tributario ni se tocaron temas fundamentales del mismo como son la gran cantidad de subsidios previstos en aquel que no generan valor ni las exenciones o exclusiones previstas. La revisión y ajuste de estos elementos, implicaría el aumento del recaudo tributario del Estado y significarían, contrario al contenido de este proyecto, la protección de los ingresos de los colombianos.

En lo referente a los antecedentes y justificación del proyecto debe tenerse en cuenta que su origen está en haber cimentado las finanzas públicas en los precios del petróleo de hace algunos años. Así, ante la reducción significativa de los precios internacionales del crudo se produjo una necesaria y correlativa reducción de los ingresos de un aparato estatal que había aumentado su gasto.

Así las cosas, de cara al país, debe indicarse de forma clara que si bien, esta reforma busca compensar un faltante en los ingresos de la Nación necesarios para cubrir sus gastos, no es la reforma tributaria estructural a la que el Gobierno viene haciendo referencia desde hace un par de años.

En ese escenario se observa que en el proyecto de ley no se incluyeron medidas para aliviar la situación de un sector como el de hidrocarburos que viene atravesando una delicadísima situación desde hace varios años, precisamente como se acaba de indicar, debido a la reducción de los precios del petróleo. Debe tenerse en cuenta el aporte significativo del sector de hidrocarburos a las exportaciones; a las finanzas públicas y a la satisfacción de necesidades por la vía del pago de regalías; y al recaudo tributario.

Este proyecto no tiene en cuenta que la industria petrolera y de hidrocarburos es una industria que cuenta con una amplia carga impositiva que bloquea la inversión en dicho sector. No puede perderse de vista que la sostenibilidad del país en materia de hidrocarburos depende, de forma significativa, de las actividades de exploración y explotación del recurso, en las que no se obtienen ingresos y por ende se enmarcan en un periodo improductivo, sin que ello sea óbice para la atenuación de sus obligaciones tributarias, derivando en imposibilidad de desarrollar la actividad económica.

Además, al analizar el articulado del proyecto no se advierte que contenga medidas específicas para aliviar la situación del sector. Por el contrario, en los artículos 221 y siguientes se establecen incentivos tributarios para contribuir a disminuir la desigualdad en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), los cuales, en su versión original, se concretan en beneficios tributarios para las nuevas sociedades que inicien actividades en las referidas zonas, que así sean establecidas por el Gobierno nacional.

No obstante lo anterior, se excluye de estos beneficios de forma expresa a las empresas del sector hidrocarburos sin explicación. Excluir de los beneficios e incentivos a estas empresas que tradicionalmente han desarrollado sus actividades en zonas que han sido víctimas de la violencia, desconoce la realidad del desarrollo de esas regiones, y el esfuerzo de estas compañías, que le han apostado al desarrollo de las comunidades de estas zonas en las que existen sentidas necesidades de empleo y de servicios públicos, como en los departamentos del Meta, Putumayo y de Guainía, entre otros. Excluir a las empresas del sector de hidrocarburos y a las que ya se encuentran desarrollando proyectos en las regiones, para que los incentivos y beneficios sean exclusivamente para sociedades nuevas y de otros sectores genera un tratamiento desigual que no es admisible desde el punto de vista constitucional; a la vez que desconoce el principio constitucional de equidad tributaria; y la justificación superior para que el Estado conceda estos beneficios.

En efecto, la industria de hidrocarburos genera alrededor de 75.000 empleos directos e indirectos en el país. En muchas ocasiones, las empresas del sector han tenido que desarrollar sus actividades bajo condiciones de seguridad adversas y con la amenaza de los grupos armados de la región.

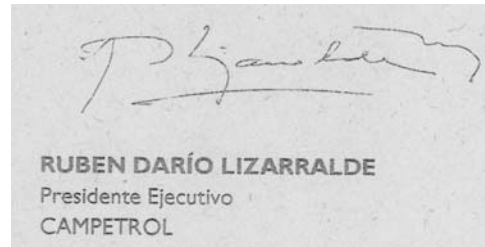
Si bien, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política el Congreso de la República tiene competencias para decretar tributos, también puede, de conformidad con la conveniencia, establecer beneficios tributarios para ciertas personas o actividades, entre otras finalidades, para estimular comportamientos de carácter económico o social, siempre que respete el principio de equidad tributaria. De conformidad con este postulado el Legislador puede establecer exenciones, exclusiones, beneficios o incentivos, de acuerdo con su conveniencia, sin que esos mismos sean contrarios a la Carta, siempre que se otorguen a todos los sujetos que se encuentran en igualdad de condiciones. De otra forma, este tratamiento diferenciado devendría en contrario al principio de equidad tri-

butaria a menos que existan motivos para el trato desigual³.

Por tanto, si bien es viable conceder beneficios o incentivos tributarios por medio de la ley para empresas que desarrollen sus actividades en las zonas más afectadas por el conflicto, circunscribir este tratamiento solamente a nuevas empresas y excluir de forma expresa a las empresas del sector de hidrocarburos, desconoce la realidad del desarrollo de estas regiones y lesiona el principio de equidad tributaria horizontal, al privar del citado beneficio a las referidas empresas sin que exista una justificación constitucional o económica admisible.

Así las cosas, reconociendo que el proyecto de reforma que se discute en el Congreso no corresponde a una reforma tributaria estructural, sino que se justifica en la necesidad de la Nación de aumentar el recaudo, es importante reconocer la importancia del sector de hidrocarburos para la economía general, para la sostenibilidad del sector y de las regiones en las que este sector desarrolla sus actividades, de tal forma que no tiene justificación excluirlo de beneficios tributarios previstos para otras empresas que están en igualdad de condiciones.

Cordialmente,



* * *

**COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN
NACIONAL DE ENTIDADES DE
SEGURIDAD PRIVADA AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO, 178
DE 2016 CÁMARA**

*Reforma Tributaria para el sector de la
vigilancia y seguridad privada*

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2016

N° 081 ANDEVIP-DE-BOG

Doctor:

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Congreso de la República

Ciudad

³ Al respecto ver Sentencia de la Corte Constitucional C-675 de 2015.

Asunto: Implicaciones Reforma Tributaria para el sector de la vigilancia y seguridad privada

Honorable Senador:

La Asociación Nacional de Entidades de Seguridad Privada (Andevip), ve con preocupación con relación al trámite del proyecto de ley de reforma tributaria de iniciativa del gobierno nacional y que actualmente cursa en el congreso de la república, los efectos que de aprobarse esta reforma generaría en el sector.

Nos preocupa que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pretenda modificar la tasa de contribución, con supuestos de ingresos estimados y no ajustados a la realidad del sector, como base de la tasa fijada en el artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, con la cual se financian los costos y gastos del órgano de control.

Dicha entidad justifica el incremento de la cuota de contribución en un aumento de las ventas del 68% con unos incentivos del Gobierno en el 3%, información cuyo origen sustentada en una encuesta y no en estudios técnicos que evidencien tal comportamiento.

Es de anotar que el incremento en los trámites ante la Supervigilancia en nuestro sector, se ha dado por el exceso de control del ente regulador y no del incremento de los servicios prestados, como pretende hacerlo notar el informe de nuestro órgano rector.

El presupuesto de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para el año 2015 es de 13.399.274 (miles de millones de pesos) y para el año 2016 es de 26.769.996 (miles de millones de pesos), el cual muestra un crecimiento comparado del 98.76%, cifra que pagan los empresarios del sector en un 100%, dejando en evidencia un incremento presupuestal más que proporcional, que se pretende financiar para la vigencia 2017 con las fuentes adicionales generadas en esta reforma tributaria.

Adicionalmente, la reforma tributaria que actualmente hace trámite en el Congreso, de aprobarse el tributo verde, el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pasaría del 16% al 19%, sumado al impuesto a los medios tecnológicos, también afectarían considerablemente al sector que actualmente genera 265 mil empleos directos y que está reflejado en las familias de los estratos 1 y 2 de nuestra población colombiana.

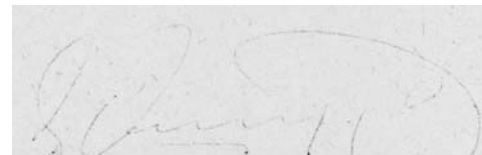
Las 865 empresas legalmente constituidas y que son sujeto de control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, se calcula podrían generar un recaudo por concepto de contribución equivalente a \$22.454.384 miles de millones.

La Asociación Nacional de Entidades de Vigilancia Privada (Andevip), presenta al Honorable Congreso de la República de Colombia como propuesta sustitutiva, que la Supervigilancia trace una política que propenda acabar con la informalidad en el sector y de esta manera, estaríamos aumentando la base de contribución sin aumentar las tarifas que actualmente asumen con esfuerzo los empresarios para garantizar el sostenimiento de este órgano de control.

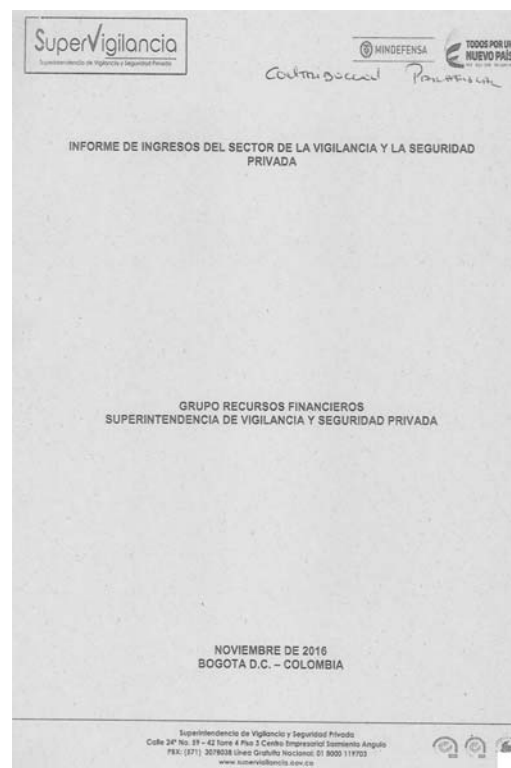
Por lo manifestado, solicitamos respetuosamente al Congreso de la República, tener en cuenta las anteriores consideraciones en lo relacionado con las implicaciones de la reforma tributaria para el sector de la seguridad privada en Colombia y revisar la inconveniencia del incremento de la cuota de contribución, debido a que está afectando la sostenibilidad del empleo y por ende, sacrificando un sector que aporta al crecimiento económico del país.

Sin otro particular.

Cordialmente,



Luis Oswaldo Parada Prieto
Presidente



SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA TODOS POR UN NUEVO PAÍS

El presente informe tiene como propósito analizar tres aspectos fundamentales del sector de Vigilancia y Seguridad Privada:

1. Estado del sector y su crecimiento
2. Cuota de contribución
3. Propuesta de actualización económica de la contribución

del de cambio

La ley plan de desarrollo 2006 - 2010 (Ley 1151 de 2007) en el artículo 76, dispuso creación de una contribución a favor de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada cuyo objeto es cubrir los costos y gastos que ocasionen el funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Resulta claro que dicha contribución debe ser pagada por los sujetos pasivos que la misma contempla durante el año fiscal en el cual se genera el tributo y dada la finalidad específica, esta deberá aplicarse al presupuesto anual dispuesto para esta entidad.

1. Estado del sector de la vigilancia y seguridad privada *no se opera legal ni judicial*

Según la última encuesta de estadística y percepción realizada al sector de la vigilancia y seguridad privada en el año 2014¹, las empresas con respecto al año anterior presentan las siguientes cifras:

- La situación económica de las empresas ha mejorado en un 55%.
- El volumen de ventas de las empresas vinculadas al sector aumentó en un 35%.
- El 66% de las empresas encuestadas considera además que seguirá su tendencia de crecimiento en los siguientes seis meses.

Los principales factores que determinaron las decisiones en torno al número de trabajadores en las empresas fueron, en su orden:

1. Aumento de las ventas de la empresa: 68%
2. Requerimiento de perfiles específicos: 39%
3. Facilidad de contratación: 11%
4. Incentivos del gobierno: 3%

Desde la expedición del Decreto - Ley 356 de 1994 hasta el año 2015 ha existido un incremento de 5.254 servicios, lo que equivale a un crecimiento del 788,6%, con una acentuación muy pronunciada desde el año 2011 (Ver Gráfica N° 1).

¹ Sector de vigilancia y Seguridad Privada en Colombia, estadísticas y percepción. Encuesta Cifras y Conceptos, Julio de 2014.

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA TODOS POR UN NUEVO PAÍS

La propuesta pretende corregir algunos vacíos y deficiencias de la normatividad vigente, como la ambigüedad en la aplicación de la base gravable de la contribución de los comercializadores, actualmente obligados en el 1.5% sobre el capital, cuando su objeto social no requiere ser exclusivo, igualmente el cobro a las personas naturales ha sido de imposible recaudo, por cuanto la base gravable fue fijada sobre el capital y los sujetos pasivos de esta naturaleza no cuentan con un "capital gravable".

3. Presupuesto Anual de Funcionamiento e Inversión

El presupuesto asignado a la SuperVigilancia durante las últimas vigencias tiene un promedio de \$13.300 millones de pesos, entre el año 2011 y el año 2015 no se presenta un incremento significativo, sin embargo, el presupuesto asignado en el año 2016 asciende a 26.769 millones, con un incremento porcentual de 99,76% respecto al promedio.

El rubro con mayor variación se encuentra en la inversión, la cual pasa de 1.200 millones en el 2015 a 11.646 millones para el 2016.

94,8%
no
Grupos de Funcionarios

Tabla N° 3
Asignación del presupuesto de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 2011-2016 (en miles de pesos)

Rubro	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Funcionamiento	7.985.182	8.488.274	12.138.000	12.983.808	12.797.259	15.121.982
Inversión	6.000.000	2.472.400	500.000	816.500	1.200.000	11.646.000
Total	13.985.173	11.960.688	12.638.000	13.800.308	13.997.259	26.767.982

Gráfica N° 2
Asignación presupuestal últimas vigencias

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA TODOS POR UN NUEVO PAÍS

En cuanto al presupuesto de funcionamiento, la mayor variación se presenta al pasar de 12.197 millones de pesos en la vigencia 2015 a 15.122 millones en la vigencia 2016 con un incremento de 27,14% con respecto al promedio de 2011-2015.

Para el desarrollo y cumplimiento de la misión de inspección, vigilancia y control, la SuperVigilancia, con base en este estudio, requiere un presupuesto que debe estar por el orden de los 30 mil millones de pesos constantes para cada vigencia, con un rango adicional de hasta de 5 mil millones para cualificar los procesos misionales, de conformidad con la evolución y los riesgos crecientes asociados a un sector en rápido crecimiento.

Este aumento presupuestal bien puede obtenerse del cobro de una cuota de contribución calculada a partir del trato diferencial entre desiguales, dada la diversidad de servicios objeto de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia.

La Corte Constitucional ha señalado que:

7. ...son tributos las prestaciones pecuniarías establecidas por la autoridad estatal en ejercicio de su poder de imperio, para el cumplimiento de sus fines. Los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas (como se desprende del artículo 338 de la Constitución Política), según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad².

En este sentido las contribuciones, son una especie del género tributo, y se encuentran divididas en: contribución fiscal y contribución parafiscal; la primera debe entenderse como un tributo cuyo pago genera una contraprestación indirecta para el contribuyente, la segunda debe entenderse a su vez como un gravamen excepcional de carácter obligatorio,³ que afecta a un determinado y único grupo social y económico, el cual se utiliza para beneficiar el funcionamiento del propio sector mediante la regulación por parte de autoridad pública.⁴

En el caso de la contribución para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada establecida en el Artículo 76 de la Ley 1151 de 2007, y reglamentada por el Decreto Nacional 1989 de 2008, se observa la concurrencia de las tres condiciones necesarias para ser considerada como una contribución parafiscal: obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial, cuyo gremio se beneficia con los servicios prestados por este organismo del orden nacional,⁵ de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera; sin impedir ello, que se beneficien personas que no pertenecen a él *no es un beneficio*.

4. Propuesta de actualización económica cuota de contribución

Para efectos de esta contribución, se deberá entender por hecho generador el ejercicio de la actividad e industria de los servicios de vigilancia y seguridad privada que se desarrollen en el territorio nacional en forma remunerada a favor de terceros o en beneficio propio, pudiendo ejercerlos personas jurídicas de derecho público, privado o personas naturales.

de ser
de

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA TODOS POR UN NUEVO PAÍS

Igualmente deberán pagar esta contribución los servicios autorizados para desarrollar actividades de alto riesgo e interés público y las personas naturales que en forma remunerada presten servicios de asesoría, consultoría o investigación en seguridad privada.

Con el propósito de generar mayor equidad entre los servicios vigilados, en virtud de los principios de proporcionalidad (a mayor capacidad de pago, mayor impuesto, pero únicamente en términos relativos), progresividad (reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen), congruencia y equidad (condicionada a la capacidad económica del sujeto), es necesario diversificar la base gravable, representada en los siguientes tres (3) parámetros: el capital suscrito y pagado, capital social y aportes sociales, aplicable a aquellas empresas cuyo único objeto de ingresos se perciben por el ejercicio de prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada; los ingresos obtenidos durante la respectiva vigencia para los servicios o personas naturales cuya generación de riqueza recaen sobre una actividad específica pero no exclusiva y finalmente, los gastos de personal para el centro de costos para los Departamentos de Seguridad, los servicios especiales y los comunitarios. En consecuencia, ya el punto de referencia no será solamente el capital del sujeto prestador, sino un criterio más ajustado a la actividad para algunos servicios, tomando como factores para definir la base gravable los ingresos y los gastos de personal en la prestación del servicio.

Este cambio en el cálculo de la cuota de contribución la tomaría más equitativa y proporcional a la fuente de riqueza de cada uno de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Entiéndase como sujetos pasivos de la contribución los siguientes:

- a) Empresas de objeto único:** Empresas de vigilancia humana y electrónica, cooperativas de vigilancia y seguridad privada, transportadoras de valores, actividad blindadora, arrendadoras, escuelas de capacitación, el 1,5% sobre el capital suscrito y pagado, capital social y/o aportes sociales.
- b) Actividades de vigilancia y seguridad privada sin objeto:** Personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de asesoría, consultoría e investigación, así como la fabricación, importación, comercialización, instalación o arrendamiento de equipos, sistemas o medios tecnológicos para la vigilancia y seguridad privada y la tarifa se establece en el 1% de estos ingresos con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.
- c) Esquemas de autoprotección:** Departamentos de seguridad y servicios comunitarios y servicios especiales, la tarifa será del 2% sobre el total del centro de costos de gastos de personal del departamento.

de ser
de

Electuando una proyección derivada de la información existente en la entidad se calcula un recaudo por concepto de contribución equivalente a \$22.454.383.970,00. Respecto a las personas naturales y comercializadoras se tomó un parámetro aproximado teniendo en cuenta que no existen reportes de los ingresos que por concepto de vigilancia y seguridad privada perciben estos dos sectores en especial.

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA **TODOS POR UN NUEVO PAIS**

Estas cifras demuestran que la participación del sector de Vigilancia y Seguridad Privada en el Producto Interno Bruto ha aumentado exponencialmente en los últimos cinco años, representando para el año 2015 el 1,6%.⁷

Ahora bien, el sector que acumula el mayor número de personas naturales en la prestación del servicio son los consultores, investigadores y asesores, cuyo objeto es la identificación y prevención de riesgos de seguridad de empresas, personas o bienes, por medio de estudios, conceptos y recomendaciones con el fin de disminuirlos o mitigarlos.

En el ámbito de la vigilancia y seguridad privada, existen 3.717 personas que ejercen estas actividades de forma única o complementaria a través del ejercicio de profesiones o labores técnicas. Estos sujetos, en su mayoría, pertenecen a la reserva activa y en retiro de las fuerzas militares, de la policía y organismos de seguridad como el antiguo DAS, las cuales, acuden a la Superintendencia para obtener un permiso de estado o acreditación que los habilite para ejercer las mencionadas actividades en el sector.

Para ser consultor, asesor o investigador, se exigen distintos requisitos de formación, experiencia e idoneidad. El consultor, puede prestar servicios de asesoría e investigación, el asesor puede a su vez prestar servicios de investigación y los investigadores solo se pueden limitar al ejercicio para el cual fueron acreditados.⁸

Gráfica. No. 3
Personas Naturales Prestadores Consultores, Asesores e Investigadores

Categoría	Número
Consultores	2238
Asesores	511
Investigadores	968
Total	3717

Tal y como se evidencia en la gráfica No. 3, existe una categoría que tiene mayor ámbito de acción, es decir, que con su acreditación abarca los tres rangos y que su cuantificación comprende el 60,2% de la totalidad de la población, por su parte, los asesores ocupan tan solo el 13,7% y los investigadores el 26,0%, sin que hasta la fecha, hayan contribuido al funcionamiento e inversión de la entidad, como consecuencia de la redacción actual de la norma.

⁷ Artículo 338 de la Constitución Política de Colombia
⁸ Decreto 2187 de 2001, Artículo 34, Parágrafo 1.

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA **TODOS POR UN NUEVO PAIS**

La tabla presenta la información de la distribución de los servicios de vigilancia y seguridad privada a diciembre de 2015, así como su evolución a lo largo de los años.

Dicho crecimiento ha generado un aumento generalizado de trámites correspondientes a permisos de estado (licencias de funcionamiento y autorización de registros) y expedición de credenciales de identificación con un presupuesto reducido, lo cual es inversamente proporcional al personal de planta con que cuenta la entidad. En el año 2008 mediante Decreto 2356 se llevó a cabo la reestructuración de la superintendencia, hecho que dio lugar a que 70 funcionarios fueran retirados de los cargos que desempeñaban; actualmente, la planta de personal la componen tan solo 93 personas.

Tras 22 años de vigencia de la norma regulatoria y de la entidad de control, el sector de la vigilancia y seguridad privada presenta un aceleramiento en el número de servicios licenciados, por lo que el marco normativo debe adecuarse y dinamizarse con el fin de poder ejercer un mejor y mayor control sobre un sector económicamente destacable, gran generador de empleos, pero que debe ser controlado por el Estado, en razón a los riesgos y externalidades que genera.

2. Cuota de contribución

Actualmente, la base gravable está constituida por el capital declarado o por los aportes sociales declarados por los sujetos pasivos de la contribución con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

El Decreto 1989 del 6 de junio de 2008 reglamentó el Artículo 76 de la Ley 1151 de 2008, estableciendo la base gravable y la tarifa de la contribución a favor de la SuperVigilancia de la siguiente manera:

Tabla N.º 2
Base gravable y tarifa pago de contribución

Servicio	Base gravable	Tarifa
Arrendadoras	Ingresos	1%
Blindadoras	Capital Social o Capital Suscrito	1,50%
Cooperativas de Vigilancia	Aportes Sociales	1,50%
Departamentos de Seguridad	Gastos de Personal del Centro de Costos	2%
Empresas Asesoras	Capital Social o Capital Suscrito	1,50%
Empresas de Vigilancia	Capital Social o Capital Suscrito	1,50%
Escuelas de Capacitación	Ingresos	0,40%
Servicios Comunitarios	Gastos de Personal del Centro de Costos	2%
Transportadoras de Valores	Capital Social o Capital Suscrito	1,50%

Fuente: Contabilidad - Oficina Financiera 2016

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA **TODOS POR UN NUEVO PAIS**

Gráfica N.º 1
Número de empresas vigilancia y seguridad privada 1994 al 2015.

Fuente: Censamiento censatorio de la sub área de vigilancia y seguridad privada - SEVA 2008, datos hasta el 2005. Datos 2006 a diciembre 2015 de día a día.

Tabla No. 1

SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA REMUNERADA: Personas Sucesivas	Nº	% Servicios de Vigilancia Privada	% Total Servicios
EMPRESAS DE VIGILANCIA CON ARMAS	589	67,70%	9,79%
EMPRESAS DE VIGILANCIA SIN ARMAS	55	6,87%	0,86%
COOPERATIVAS DE VIGILANCIA	49	5,62%	0,81%
TRANSPORTADORAS DE VALORES	8	0,92%	0,13%
ESCUELAS DE CAPACITACION	89	10,23%	1,48%
EMPRESAS ASesoras	22	2,53%	0,37%
EMPRESAS BLINDADORAS	31	3,56%	0,52%
EMPRESAS ARRENDADORAS	24	2,76%	0,40%
TOTAL VIGILANCIA PRIVADA REMUNERADA	815	100,00%	14,46%
ESQUEMAS DE AUTOPROTECCION	Nº	% Esquemas de Autoprotección	% Total Servicios
DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PERSONAS JURIDICAS	558	88,23%	9,22%
DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PERSONAS NATURALES	8	1,42%	0,13%
SERVICIOS COMUNITARIOS	2	0,35%	0,03%
TOTAL ESQUEMAS DE AUTOPROTECCION	563	100,00%	9,38%
OTROS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA	Nº	% Otros Servicios de Seguridad Privada	% Total Servicios
DEPARTAMENTOS DE CAPACITACION	18	0,39%	0,29%
CONSULTORES, ASESORES, INVESTIGADORES	3717	81,12%	61,77%
IMPORTADORAS DE EQUIPOS TECNOLÓGICOS	800	19%	14,13%
TOTAL OTROS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA	4.542	100%	78%
TOTAL	6.611		

Fuente: página 66

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA **TODOS POR UN NUEVO PAIS**

Tabla No. 4
CONTRIBUCION

SERVICIO	Nº EMPRESAS REPORTADAS	CAPITAL SOCIAL SUSCRITO / O APORTES SOCIALES	INGRESOS OPERACIONALES	CENTROS DE COSTOS	TASA DE CONTRIBUCION	VR CONTRIBUCION
ARRENDADORAS	21	10.963.513.510,00			1,00%	104.402.703,00
BLINDADORAS	31	25.287.788.456,00			1,50%	379.316.798,80
COOPERATIVAS DE VIGILANCIA	49	67.796.445.075,00			1,50%	1.016.946.676,13
EMPRESAS DE VIGILANCIA	609	476.781.106.024,00			1,50%	7.151.463.345,53
ESCUELAS DE CAPACITACION	87	18.938.024.338,00			0,40%	760.432.986,29
TRANSPORTADORAS DE VALORES	8	43.980.798.415,00			1,50%	659.727.372,84
EMPRESAS ASESORAS CONSULTORES E INVESTIGADORES	21	43.720.227.254,00	7.559		1,50%	655.821.378,90
EMPRESAS CONSULTORES E INVESTIGADORES	3717	99.613.500.000,00			1,00%	996.135.000,00
COMERCIALIZADORAS	850	447.200.000.000,00			1,00%	4.472.000.000,00
DEPARTAMENTOS DE SEGURIDAD	488		333.232.807.224,00		2%	6.664.656.544,42
SERVICIOS COMUNITARIOS	7		602.033.154,00		2%	12.040.668,80
TOTAL	5992	608.060.074.631,00	346.194.252.254,00	331.884.101.174,00		22.614.381.673,10

Fuente: Oficina Financiera SuperVigilancia

En el mismo sentido, los datos de ingresos por tipo de servicio de la SuperVigilancia por vigencia son los siguientes:

Tabla N.º 5
Ingresos por tipo de servicio

Tipo de Servicio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arrendadoras	13,912	14,797	11,807	8,540	20,004	23,120	41,124
Blindadoras	83,838	85,940	92,647	79,225	128,628	211,321	254,707
Cooperativas	343,571	272,067	289,894	286,411	321,233	279,376	432,425
Empresas asesoras	16,755	15,443	17,813	14,114	20,881	28,965	45,743
Empresas de vigilancia con Armas	2,473,802	3,366,716	3,588,883	3,791,054	4,671,789	5,529,347	6,924,385
Empresas de vigilancia sin Armas	239,295	233,383	209,177	207,265	229,048	238,018	240,888
Escuelas de Capacitación	27,485	29,958	30,022	31,181	42,478	54,532	48,156
Transportadoras de valores	341,029	383,194	423,348	472,187	512,894	521,728	562,263
Comercializadoras de equipos tecnológicos							1,788,198
Total	3,849,772	4,481,088	4,845,882	4,899,863	5,953,142	6,794,418	7,539,782

Tabla N.º 6
Ingresos 2010-2015

Fuente: página 66

SuperVigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

MINDEFENSA **TODOS POR UN NUEVO PAÍS**

En consideración a lo anterior, se pretende superar la ambigüedad e imprecisión de la ley al gravar el "capital" de las personas naturales, cuando resulta un imposible calcular dicho valor sobre sujetos de esta naturaleza, por ende, la fórmula propuesta procura variar la base gravable y adoptar aquella que resulte proporcional al servicio prestado, como lo es la fuente de ingresos percibidos únicamente por estas actividades, garantizando así el principio de igualdad en la tributación de todos los servicios licenciados.

La implementación por vía de esta norma da un parámetro objetivo de contribución; permitirá de manera adicional, depurar la base de estos servicios e identificar con claridad quienes realmente son sujetos de inspección, control y vigilancia de esta Superintendencia.

En tal sentido, se ha realizado la siguiente proyección, con base en el análisis de este grupo de vigilados, partiendo del reconocimiento que el desarrollo de las actividades de consultor, asesor e investigador no comprende una labor exclusiva, su fuente de ingresos no proviene únicamente del servicio vigilado y se ejercen de forma ocasional y/o concurrente.

Tabla No. 7

PROYECCIÓN DE INGRESOS CONSULTORES, INVESTIGADORES Y ASESORES

SERVICIO	NÚMERO ESTIMADO	% PARTICIPACIÓN	INGRESOS OPERACIONALES ESTIMADOS	BASE GRAVABLE	APORTE CONTRIBUCIÓN ESTIMADO
CONSULTORES	2.238	92,2	78.330.000.000		78.330.000
INVESTIGADORES	968	26,0	26.940.000.000	1%	269.400.000
ASESORES	511	13,7	4.343.500.000		43.435.000
TOTAL	3.717	100,0	99.613.500.000		996.135.000

Fuente: Financiera 2016

Finalmente, es menester precisar que el sector de la vigilancia y seguridad privada ha generado 277.041 empleos durante el año 2016 comparado con otros sectores relevantes de la economía nacional y se puede afirmar que este sector genera ingresos tres veces superiores a los del sector hotelero, dos veces los del sector bananero y 1,2 veces los del sector floricultor.⁹

⁹ Revista Dinero, Número 275.

* * *

COMENTARIOS DE ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ANTIOQUIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA, REFORMA TRIBUTARIA Y LAS IES (Instituciones de Educación Superior)

Medellín, 18 de noviembre de 2016

Doctor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Honorable Senador de la República

Congreso de la República

Apreciado doctor Lizcano:

REFORMA TRIBUTARIA Y LAS IES (Instituciones de Educación Superior)

Como actualmente se discute una nueva reforma tributaria y se declara en ella contribuyentes a las entidades sin ánimo de lucro, resulta

conveniente y oportuno presentar, en nombre de las IES (Instituciones de Educación Superior) de Antioquia, y desde ASIESDA, que agrupa 20 de ellas con sede en este Departamento, la siguiente propuesta: que el artículo 143 del proyecto de ley quede así:

“Artículo 143. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 23. Entidades no contribuyentes declarantes. *No son contribuyentes del impuesto sobre la renta los sindicatos, las asociaciones gremiales, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, las Asociaciones de Departamento y las Federaciones de Municipios, y los fondos parafiscales agropecuarios, pesqueros y de promoción turística y las IES legalmente reconocidas. Estas entidades estarán en todo caso obligadas a presentar la declaración de ingresos y patrimonio”.*

Son fundamentos sintetizados de nuestra propuesta, debatida por revisores fiscales y contadores de las IES:

1. En Colombia tienen reconocimiento legal 289 IES, 80 públicas y 209 privadas.

2. Las IES privadas están constituidas por mandato de ley, sin excepción, como corporaciones o fundaciones.

3. Resulta que, según censo conocido y publicado en el segundo informe de la Comisión de Expertos, de agosto del presente año, en el país existe un total de 71.662 entidades sin ánimo de lucro, luego las IES del sector privado apenas sí representan el 0.3 (un poco menos) del total.

4. Esas 209 IES privadas cuentan con 1'002.980 alumnos, casi el 50% del total de la educación superior que es de 2'109.224. (Observatorio de la Educación Superior en Colombia 2014).

Esas instituciones han abierto sus puertas a todos los estratos y han suplido al Estado con suficiencia y calidad en tarea que le es propia, pero que no puede satisfacer plenamente. Están sometidas todas ellas a la vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, actualmente con más herramientas, según lo dispuso la Ley 1740 del año 2014, las que satisfacen con suficiencia, en nuestro concepto, las propuestas en el proyecto de reforma.

5. No sería significativo para arbitrar recursos cuantiosos el gravamen tributario a las IES privadas y sus efectos sí serían perversos toda vez que el valor de las cargas impositivas tendría que ser trasladado a las matrículas, en detrimento de las clases menos pudientes, que verían cerradas las puertas de la educación superior privada.

6. Reconocemos que el proyecto brinda la posibilidad de que no se tribute sobre los excedentes, pero los trámites anuales para que eso suceda son dispendiosos y generarían burocracia y costos mayores tanto para las IES como para el Estado. Para las IES se convierte en pesada carga. Como se expresó las IES tienen vigilancia del Ministerio de Educación, cuya normatividad faculta hasta la intervención.

7. Ya los excedentes de las IES están sometidos a limitación que ordena su reinversión en su loable objeto social.

Por lo dicho, hacemos desde ahora un llamado al poder legislativo para que, por ningún motivo, se grave tributariamente la actividad educativa superior de las corporaciones y fundaciones privadas, cuya meritoria labor es conocida y reconocida y desarrollan plenamente su objeto social. Lo anterior, constituye fundamento lógico para mantener a las IES privadas con característica de no contribuyentes; ya ellas son retenedoras en la fuente, pagadoras de IVA en algunas actividades, del impuesto de industria y comercio en casi todos los municipios, de avisos y tableros, de los aportes parafiscales y de las cotizaciones completas a la seguridad social, en este último caso por tiempo superior al de los contratos con sus docentes, en los cuales el año lectivo se equipara al año calendario, al igual que para el auxilio de cesantía y las vacaciones. Sus gastos se dividen en docencia, extensión e investigación, actividades importantes e indispensables para el desarrollo del país.

Atentamente,



COMENTARIOS DE ASOTRANS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Copia al doctor LUIS FERNANDO VELASCO

Respetados doctores:

En forma respetuosa me permito presentar a ustedes las consideraciones sobre el trámite del proyecto de ley de reforma tributaria que cursó en las Comisiones Terceras de Senado y Cámara y que hoy hace tránsito a las plenarias de las mismas corporaciones. Hago notar a ustedes que el transporte intermunicipal de pasajeros no tiene fijada una tarifa técnica y que hay libertad para determinar la misma, lo que genera un desbalance en los ingresos frente a los costos de operación. Todo ello como consecuencia de que la libertad genera competencia desleal entre las mismas empresas del sector, por lo cual es necesario tener en cuenta que si el transporte desmejora su calidad es el usuario el directamente afectado con tal situación.

Al considerar el ciclo de vida de una carretera, los costos de operación vehicular son el componente más significativo del costo total. El consumo de combustible es el mayor componente en estos costos de operación vehicular; de otro lado, en la mayoría de los países el transporte por carretera es el principal modo de transporte. El consumo de combustible es un importante elemento dentro del costo de operación de un vehículo que puede, incluso, para algunos tipos de vehículos en algunas regiones, representar hasta el 50% de los costos de transporte por unidad vehicular. Desde que se inventó el vehículo, se han realizado numerosas investigaciones tendientes a conocer el consumo de combustible utilizado para su locomoción y, mejor, aún, a predecirlo. Recientemente estos estudios se han orientado a conocer el efecto que en el consumo

de combustible tienen aspectos como velocidad, geometría vial y estado del pavimento, entre otros. Inicialmente los investigadores usaron datos empíricos generales que posteriormente se han reemplazado por resultados de estudios experimentales en los cuales se ha relacionado el consumo de combustible con las condiciones específicas de operación y modelación usando una aproximación empírica.

En las últimas épocas se ha modelado el consumo de combustible usando principios mecanicistas que lo relacionan con las fuerzas de oposición al movimiento. Para calcular el consumo de combustible se recurre a diferentes modelos de estimación estadística o mecanicista; los primeros son económicos y sencillos de construir, y los segundos requieren gran cantidad de recursos para su desarrollo y formulación. Estos costos no son independientes, tienen una relación que es determinante al calcularlos. El costo de los usuarios se compone por los de operación de los vehículos (VOC, por sus siglas en inglés) y del tiempo de viaje, seguridad y accidentes, y comodidad. Al seleccionar la mejor alternativa de inversión, los costos de los usuarios son cerca del 90% del costo total de transporte en carreteras de dos carriles con pocos miles de vehículos diarios. El costo de operación de los vehículos es el asociado con la propiedad, operación y mantenimiento del vehículo, e incluye el costo por consumo de combustible y lubricantes, desgaste de neumáticos, repuestos, mano de obra en mantenimiento, depreciación e interés, licencias, seguros y salario de la tripulación, entre otros.

No es, entonces, el tema de los combustibles un aspecto fácil de la operación de los automotores y su incidencia es alta en la movilización tanto de carga como de pasajeros, lo que debe llevar al Honorable Congreso de la República a moderar los aumentos en el precio del mismo o incluso a eliminarlos. Ello porque cualquier aumento que se haga en las actuales condiciones tiene un efecto inmediato en la tarifa y, por ende, en el pasajero.

Según estudios de la Unidad de Planeación Minero Energética “el sector transporte ha venido ganando importancia en su participación en el consumo de energéticos del país. Se puede observar cómo el consumo del sector transporte ha aumentado su participación en la matriz energética en un poco más del 10% en los últimos 13

años. En el periodo 2003-2006 el consumo de energéticos del sector se mantuvo alrededor del 34%, los siguientes tres años subió un 2% y se mantuvo en un 36%, y a partir del 2010 comenzó a crecer llegando a ser un 44% del total en el año 2012.

El 34% del total de energía del consumo final de todos los sectores (equivalente a 404.014TJ4) se da en el sector transporte, específicamente en el modo carretero, con lo que es el subsector con mayor participación en el consumo de energéticos en el país. Una de las recomendaciones de los documentos de la CEPAL es que cuando se toquen aspectos tributarios debe procurarse “mantener bajos los costos de los combustibles para el transporte de pasajeros y de carga”, para así conciliar la política ambiental del Estado con el resto de los objetivos de la política nacional.

Por estas razones pedimos a los honorables Congresistas que se revise de manera detenida el impacto que pueden tener los artículos aprobados en las Comisiones Terceras Conjuntas, toda vez que “el combustible es un producto horizontal, de manera que cuando sube de precio afecta la cadena productiva, lo que incide en el alza de los precios en productos básicos y también en actividades que pueden ser especulativas”.

Teniendo en cuenta que hemos sido productores de combustibles, nuestros precios son caros comparados con otros países de la región del mismo nivel de Colombia, generan una tendencia alcista y afectan la competitividad del sector transporte.

Cualquier comentarista económico desprevenido sabe que el alza interna de los precios de los combustibles puede afectar de manera directa las metas de crecimiento del país, pues “de alguna manera las rentabilidades del sector privado se ven afectadas, se incrementan los costos de producción y las rentabilidades de las empresas es menor y siempre hay un efecto en la economía cuando se afectan las rentabilidades de las pequeñas, medianas y grandes empresas, porque esto tiene un impacto directo en el PIB”.

A continuación transcribo los artículos como quedaron aprobados, con la petición de que los mismos sean revisados, teniendo en cuenta que el transporte intermunicipal de pasajeros está expuesto a otras externalidades que encarecen sus insumos e incluso la mano de obra de los conductores, en algunos casos como en las ru-

tas largas donde las empresas se ven obligadas a tener dos (2) conductores disponibles por vehículo.

PARTE IX

IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

Artículo 207. Impuesto al carbono. El impuesto al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos.

El hecho generador del impuesto al carbono es venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de combustibles fósiles y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas y de derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas o el derivado de petróleo.

El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles, del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de derivados de petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

Artículo 208. Base gravable y tarifa. El impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO₂ y los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Gas Natural	Metro cúbico	\$29
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$95
Gasolina	Galón	\$135
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$148
ACPM	Galón	\$152
Fuel Oil	Galón	\$177

Corresponde a la DIAN el recaudo y la administración del Impuesto al Carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. La declaración y pago del impuesto se hará en los plazos y condiciones que señale el Gobierno nacional.

Se entenderán como no presentadas las declaraciones, para efectos de este impuesto, cuando no se realice el pago en la forma señalada en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. La tarifa por tonelada de CO₂ se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a una (1) UVT por tonelada de CO₂. En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta.

Parágrafo 2°. El impuesto al carbono será deducible del impuesto sobre la renta como mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal o animal de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto al carbono.

Parágrafo 4°. La tarifa del impuesto por unidad de combustible en Guainía, Vaupés y Amazonas de que trata este artículo, para la gasolina y el ACPM será cero pesos (\$0).

PARTE X

CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL AL COMBUSTIBLE

Artículo 209. Contribución parafiscal al combustible. Créase la contribución parafiscal al combustible para financiar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Artículo 210. Hecho generador. Es la venta en Colombia de gasolina motor corriente o ACPM por parte del refinador o importador al distribuidor mayorista de combustibles, según el precio fijado por el Ministerio de Minas y Ener-

gía. En caso de que el importador sea a la vez distribuidor mayorista, el hecho generador será el retiro del producto destinado a la actividad mayorista.

Quedan excluidas las ventas por el distribuidor mayorista a los grandes consumidores individuales no intermediarios de ACPM, así como las ventas entre refinadores, entre distribuidores mayoristas, entre importadores y entre refinadores e importadores. Asimismo, quedan excluidas las ventas de producto importado de países vecinos, autorizadas por el Ministerio de Minas y Energía, y cuyo precio es fijado por este, para atender el abastecimiento de combustibles en zonas de frontera.

Artículo 211. Sujeto pasivo y responsable. El sujeto pasivo y responsable de la contribución es el refinador o importador de gasolina motor corriente o ACPM que realice el hecho generador, sin consideración del número de operaciones realizadas.

Artículo 212. Causación. La contribución se causará cuando en el periodo gravable la sumatoria de los diferenciales de participación sea mayor que la sumatoria de los diferenciales de compensación.

Artículo 213. Base gravable. Es la diferencia positiva entre la sumatoria de los diferenciales de participación y la sumatoria de los diferenciales de compensación al término del periodo gravable.

Para determinar la base gravable se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **DIFERENCIAL DE COMPENSACIÓN.** Es la diferencia presentada entre el Ingreso al Productor y el Precio de Paridad Internacional, cuando el segundo es mayor que el primero en la fecha de emisión de la factura de venta, multiplicada por el volumen de combustible vendido;

b) **DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN.** Es la diferencia presentada entre el Ingreso al Productor y el Precio de Paridad Internacional, cuando el primero es mayor que el segundo en la fecha de emisión de la factura de venta, multiplicada por el volumen de combustible vendido;

c) **INGRESO AL PRODUCTOR.** Es el precio por galón fijado por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que haga sus veces, al que los refinadores e importadores venden la ga-

solina motor corriente o el ACPM, para atender el mercado nacional;

d) **PRECIO DE PARIDAD INTERNACIONAL.** Es el precio calculado por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con la metodología expedida para el efecto, tomando como referencia el precio diario de los combustibles en el mercado de la costa estadounidense del Golfo de México u otro mercado competitivo. Para el caso de las importaciones, se tendrán en cuenta los costos asociados para atender el abastecimiento nacional determinados por el Ministerio de Minas y Energía;

e) **VOLUMEN DE COMBUSTIBLE.** Es el volumen de gasolina motor corriente o de ACPM reportado por el refinador o el importador.

Artículo 214. Tarifa. La tarifa corresponde al 100% de la base gravable.

Artículo 215. Sujeto activo. El sujeto activo es la nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejercerá las competencias de administración del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Artículo 216. Periodo y pago. El Ministerio de Minas y Energía ejercerá las funciones de control, gestión, fiscalización, liquidación, determinación, discusión y cobro de la contribución, de acuerdo con las normas de procedimiento establecidas en el Estatuto Tributario. Especialmente, calculará la contribución parafiscal al combustible a través de la liquidación de la posición neta trimestral de cada refinador o importador con respecto al FEPC con base en el reporte de información que los refinadores y/o importadores presenten. En caso de que la sumatoria de los diferenciales de participación sea mayor que la sumatoria de los diferenciales de compensación, y se cause la contribución, el Ministerio de Minas y Energía ordenará al refinador o al importador el pago a favor del Tesoro Nacional dentro de los 30 días calendario siguientes a la ejecutoria del acto de liquidación.

Artículo 217. El Ministerio de Minas y Energía iniciará procedimientos de determinación de la contribución a cargo de los refinadores o importadores que reporten información inexacta o no reporten la información para calcular y liquidar esa contribución dentro de los plazos definidos en el reglamento, y hará exigibles las cesiones liquidadas mediante procedimientos de

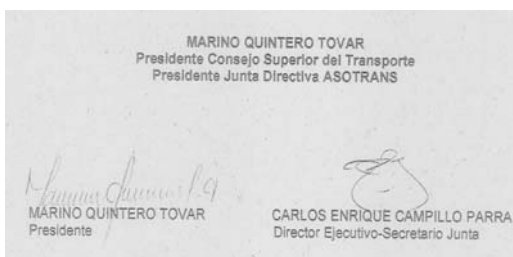
cobro coactivo, de acuerdo con lo establecido por la Ley 1066 de 2006.

El mismo procedimiento será utilizado para hacer exigibles la contribución liquidada por el Ministerio de Minas y Energía que no se transfieran dentro del plazo para el pago de la contribución.

Artículo 218. Los sujetos pasivos que no transfieran oportunamente los recursos correspondientes a la contribución parafiscal al combustible a la entidad administradora, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, pagarán intereses de mora de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

Artículo 219. Los ingresos y pagos efectivos con cargo a los recursos del FEPC, que realice la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de administrador del FEPC, no generarán operación presupuestal alguna.

De los honorables Senadores y Representantes,



CONTENIDO

Gaceta número 1189 - Jueves, 29 de diciembre de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ponencia para segundo debate del Proyecto de acto legislativo número 06 de 2016 Senado, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre economía campesina.....	1
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 100 de 2016 Senado, 047 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones.....	4
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Informe de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara, 196 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.	6

Concepto jurídico del Ministerio de Defensa Nacional al Proyecto de ley número 89 de 2016 Senado, por medio de la cual se garantiza la estabilidad laboral reforzada de los miembros de la Fuerza Pública con disminución de la capacidad psicofísica y se dictan otras disposiciones.....	9
Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo a Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.	12

COMENTARIOS

Comentarios de la honorable Senadora Rosmery Martínez Rosales al Proyecto de ley número 115 de 2016 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Promoción y Protección de Promesas Deportivas.	16
Comentarios de Presidencia del Senado a proyectos de ley	17
Comentarios de la Fiscalía General de la Nación al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara "Reforma Tributaria".	18
Comentarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., al Proyecto de ley número 148 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones.....	19
Comentarios de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 107 de 2015 Cámara, 105 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen los límites máximos a los avalúos por actualización catastral, se unifica la conservación catastral a nivel nacional, se determinan los límites y plazos para el pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones.	21
Comentarios de la Alcaldía de Medellín al Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, 107 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.....	23
Comentarios de la Cámara Colombiana de Bienes y Servicios Petroleros al Proyecto de ley número 178 de 2016 Cámara, 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.....	24
Comentarios de la Asociación Nacional de Entidades de Seguridad Privada al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, Reforma Tributaria para el sector de la vigilancia y seguridad privada	26
Comentarios de Asociación de Instituciones de Educación Superior de Antioquia al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 cámara, reforma tributaria y las IES (instituciones de educación superior)	30
Comentarios de Asotrans al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara	31

