



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 378

Bogotá, D. C., martes, 23 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2016 CÁMARA, 167 DE 2016 SENADO

por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito.

Bogotá, D. C.

Mayo 23 de 2017

Doctor

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional

Honorable Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 203 de 2016 Cámara, 167 de 2016 Senado**, por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 140, 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación que nos fue encomendada, con todo respeto, presentamos ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación, el informe de ponencia para primer debate **Proyecto de ley número 203 de 2016 Cámara, 167 de 2016 Senado**, por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional. Fue presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Carlos Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez, Víctor Javier Correa Vélez y Alfredo Ape Cuello Baute.

Fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes el día 11 de abril de 2016, designando como ponentes de primer debate del proyecto de ley a los Representantes Víctor Javier Correa Vélez, como ponente coordinador, Jairo Enrique Castiblanco y Jaime Felipe Lozada Polanco.

Dicha Ponencia fue radicada el 18 de mayo de 2016, para discusión y votación para el primer debate del mencionado proyecto de ley, mediante Nota Interna número C.S.C.P.3.6-24318052016.

El día 24 de mayo de 2016 se aprobó ante la Comisión Sexta ponencia para primer debate.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de Comisión Sexta de Cámara de Representantes fueron designados ponentes para segundo debate los honorables Representantes Víctor Javier Correa Vélez, como ponente coordinador; Jairo Enrique Castiblanco y Jaime Felipe Lozada Polanco.

La ponencia mencionada anteriormente fue radicada el día 7 de junio de 2016, mediante Nota Interna número C.S.C.P.3.6.283/7-06-2016.

El día 11 de octubre de 2016 fue aprobado en segundo debate el texto definitivo en la sesión plenaria 161, con el acta correspondiente número 170.

Posteriormente, fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional permanente del Honorable Senado de la República el día 25 de octubre del 2016, correspondiéndole el número 167 de 2016, siendo designado como ponente único para primer debate al suscrito.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 374 de 2016 de la Cámara de Representantes.

2. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del proyecto de ley, se busca modificar

algunos artículos del Código de Tránsito, con la finalidad de evitar arbitrariedades, que de conformidad con la normatividad vigente, se han generado por permisiones o ambigüedades en la redacción que esta enseña (Código de Tránsito, plasmado en la Ley 769 de 2002); prestándose esto para extralimitaciones de las autoridades de tránsito y abuso de autoridad de parte de estos frente a la indefensión de los ciudadanos.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto de ley consta de 12 artículos, incluido la vigencia, en los cuales se desarrolla:

Artículo 1°. Modifíquese el párrafo 4° del artículo 7° de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito).

Artículo 2°. Adiciónese el párrafo del artículo 107 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 125 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 129 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 6°. Modifíquese el ordinal C35 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 137 del Código Nacional de Tránsito.

Artículo 10. Las restricciones a la circulación de vehículos establecidas por consulta popular, no podrán ser modificadas por ninguna autoridad.

Artículo 11. Para el caso de los sistemas de fotodetección estos se podrán seguir utilizando únicamente para efectos pedagógicos y no se podrán utilizar a partir de la Vigencia de la presente ley, para sancionar económicamente a los presuntos infractores.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional, presentada por los honorables Representantes a la Cámara Carlos Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez, Víctor Javier Correa Vélez y Alfredo Ape Cuello Baute.

Cumple, además, con los artículos 153, 156, de la misma ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

El proyecto de ley tendrá su primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Sena-

do sin que fueran presentadas propuestas a consideración de la Comisión, por lo tanto se cumple con lo establecido en el artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:

5.1. Constitución Política de Colombia

• **Artículo 2°.** “*Son fines esenciales del Estado. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*”

Artículo 24. “*Todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.*”

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

Por lo tanto, en la Carta Política del 91, se establece de manera expresa el derecho que como ciudadanos colombianos tenemos para circular libremente por el territorio nacional respetando la normatividad que esta implica; igualmente se otorga una facultad de carácter Constitucional al Congreso de la República, en este caso representado por los honorables Representantes autores del proyecto de ley para “*Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República*”, que es exactamente lo que pretende la presente iniciativa.

5.2. Legal

• LEY 769 DE 2002

“*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”.

• LEY 1383 DE 2010

“*Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones*”.

• LEY 903 - 26/07/2004

“*Por la cual se hacen algunas modificaciones a la Ley 769 de 2002*”.

5.3. Jurisprudencial

• Sentencia C-089/11 “Responsabilidad solidaria por infracciones de tránsito”- Derecho al debido proceso administrativo”.

6. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca que se modifiquen algunos artículos del Código de Tránsito (Ley 769/2002), esto en aras de evitar que se den situaciones susceptibles de arbitrariedades y extralimitaciones por parte de las autoridades de tránsito como actualmente se viene presentando en el día a día dentro del territorio colombiano en materia de movilidad y transporte.

Por tanto, y mediante las facultades que se le han otorgado al legislador, representado por el Congreso de la República, vemos que se hace pertinente que se realice una modificación al contenido dentro del Código de Tránsito vigente (Ley 769 de 2002); esto, debido a que algunos artículos presentes dentro de la mencionada ley han demostrado una cierta tendencia hacia el abuso de autoridad por parte de los agentes de tránsito y en general han creado cierto ambiente de vulnerabilidad de los ciudadanos, en especial los conductores de vehículos, quienes son los sujetos susceptibles de esta situación.

Por tanto, la iniciativa se enfoca en que se haga énfasis en las siguientes situaciones (se mencionan las más relevantes) y se tomen las medidas correctivas dentro de la normatividad actual:

• Se propone que cuando los organismos de tránsito celebren contratos o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito, mediante contrato especial suscrito con la Dirección General de la Policía, les esté prohibido pactar cualquier cláusula o derivar de su ejecución cualquier exigencia de cuotas o de mínimo de comparendos; esto debido a las constantes denuncias que se han presentado en muchas ciudades del país.

• Regular el abuso en el control de los límites de velocidad por parte de Agentes de Tránsito, esto ante el incumplimiento en el deber de señalización de los diferentes tramos o sectores en las rutas nacionales.

• Eliminar la “imposición autónoma” para las zonas de estacionamiento; por ello, se propone que no podrá haber zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas, y que en todos los demás casos en los que se establezcan prohibiciones, su señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición.

• Se propone que en los casos en que se presente una infracción, y se indique que la causa de la infracción es subsanable y el agente de tránsito no permita dicha subsanación y ordene la inmovilización del vehículo, este responderá penal y disciplinariamente por el abuso de autoridad y patrimonialmente por los perjuicios ocasionados al propietario o poseedor del vehículo.

• Se propone igualmente que para el caso de los sistemas de foto-detección estos se podrán seguir utilizando únicamente para efectos pedagógicos y no se

podrán utilizar a partir de la vigencia de la presente ley para sancionar económicamente a los presuntos infractores, determinación que es sumamente inconveniente debido a las múltiples fallas y cuestionamientos que han tenido estos sistemas denominados “Foto multas”.

• Se propone la modificación de la administración del sistema integrado de información, sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, esto con el propósito de contribuir al aumento de los ingresos de los municipios, departamentos y al mejoramiento de la seguridad vías en Colombia.

De conformidad a lo anteriormente expuesto, presentamos a su consideración la presente iniciativa legislativa para que sea discutida, y examinada; ya que, a pesar de que las leyes (en este caso, el importantísimo Código de Tránsito, que se trata de la normatividad aplicable a cada persona dentro del país que use un medio de transporte vehicular) han sido elaboradas para tener una vocación de permanencia en el tiempo, y ante todo un carácter de justas y equitativas ante la sociedad, vemos con preocupación que el actual Código de Tránsito no está cumpliendo con estas finalidades, y por el contrario, es la ciudadanía quien se está viendo afectada por las imprecisiones que este conlleva.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se realizaron algunas modificaciones, teniendo en cuenta criterios de conveniencia y constitucionalidad del proyecto, a partir de las consideraciones propias del ponente y los conceptos y recomendaciones recibidas:

Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES
<p>Artículo 1°. El parágrafo 4° del artículo 7° de la Ley 769 de 2002 quedará así:</p> <p>Parágrafo 4°. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía, en todo caso como actividad complementaria a las funciones que cumplen los agentes o guardas de tránsito y nunca en detrimento de sus derechos laborales. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial. En ningún caso se podrán establecer cuotas ni número mínimo de comparendos ni condicionar a aquellas o a estos la ejecución o prórroga del contrato o convenio o su pago; el desconocimiento de esta prohibición constituirá falta disciplinaria gravísima.</p>	<p>El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone hacer algunas precisiones adicionando el siguiente párrafo:</p> <p><u>No obstante lo anterior, la policía urbana de tránsito podrá ingresar a los municipios sin necesidad de la existencia del convenio a realizar operativos de control especiales e imponer comparendos, previa coordinación con las autoridades locales y la Superintendencia de Puertos y Transporte.</u></p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese el parágrafo del artículo 107 del Código Nacional de Tránsito con el siguiente inciso:</p>	<p>No se realiza ninguna modificación a este artículo.</p>

Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES	Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES
Si no existe señalización, se presumirá para todos los efectos que la velocidad de circulación permitida en el respectivo sector será la máxima autorizada en los artículos 106 y 107.		cará al último propietario registrado del vehículo, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que es el presunto responsable de la infracción, para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la notificación rinda sus descargos.	
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición. Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código.</p>	No se realiza ninguna modificación a este artículo.	<p>Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.</p> <p>Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidas como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.</p>	
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 125 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 125. Inmovilización. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción; para este efecto el agente de tránsito concederá un plazo de una hora. Si la causa de la infracción es subsanable y el agente de tránsito no permite la subsanación y ordena la inmovilización del vehículo, responderá penal y disciplinariamente por el abuso de autoridad y patrimonialmente por los perjuicios ocasionados al propietario o poseedor del vehículo.</p>	<p>Para este artículo se acoge la recomendación de la Federación Colombiana de Municipios que menciona lo siguiente: La expresión (Para este efecto), genera un poco de confusión al no establecer si se utiliza para efectos de referirse a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Subsanación de la causa o motivo que originó la inmovilización del vehículo. • La inmovilización del vehículo. • La conducción a los parqueaderos autorizados por la ley producto de la inmovilización. <p>Por tanto se sugiere cambiar la expresión (en este caso) dentro de este aparte del articulado.</p> <p>Igualmente se sugiere añadir la expresión (Antes del plazo señalado de una hora); para así establecer un límite de tiempo y así evitar indeterminación y abusos respecto de esto.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el ordinal C.35 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:</p> <p>C.35. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado. Esta infracción se causará únicamente cuando el vehículo se encuentre en movimiento o estacionado en vía pública, previo comparendo impuesto por un agente de tránsito o cuando el vehículo haya sido detectado en movimiento por un dispositivo técnico o tecnológico.</p>	No se realiza ninguna modificación a este artículo.
<p>Artículo 5°. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002, quedará así:</p> <p>Artículo 129. De los informes de tránsito. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpaado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notifi-</p>	El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone hacer algunas precisiones en el párrafo segundo donde mencione los siguiente: “así como los levantados por este mismo medios tecnológicos por los ciudadanos”.	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 135. Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:</p> <p>Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.</p> <p>Para el servicio público además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.</p>	<p>El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone hacer algunas precisiones en el parágrafo segundo adicionando lo siguiente:</p> <p><u>Sin perjuicio de lo anterior, el SIMIT y los Centros Integrales de Atención CIAS, tendrán la obligación de hacer cobro persuasivo sin generar por dicha acción cobro alguno diferente al que va le reconoce el Código Nacional de Tránsito a cada uno de ellos. Para tal efecto los organismos de tránsito, DITRA y el RUNT deberán garantizar el acceso a la información en forma gratuita sobre los comparendos impuestos y la información que se requiera para adelantar dicho cobro.</u></p> <p>Se modifica el plazo para presentarse ante la autoridad de tránsito competente de 5 a 10 días hábiles.</p>

Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES	Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES
<p>La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.</p> <p>No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. Solamente se podrá hacer uso de estos medios cuando el vehículo se encuentre en movimiento, cuando el conductor no atienda la orden de detenerse impartida por el agente de tránsito o cuando el vehículo se encuentre estacionado y el conductor no se halle presente.</p> <p>En el caso de evidencia de la comisión de la infracción o contravención por medio técnico o tecnológico, distinto del comparendo, se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien, a partir de ese momento, dispondrá de los cinco (5) días hábiles siguientes para presentarse ante la autoridad de tránsito competente, conforme a lo previsto en el presente artículo para el comparendo. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.</p> <p>El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este.</p> <p>Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.</p> <p>Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.</p>		<p>Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.</p> <p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 136. Reducción de la multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:</p> <p>1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o</p> <p>2. Cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o</p> <p>3. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el ciento por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios. Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. El inculpado podrá solicitar como prueba la declaración del agente de tránsito que le impuso el comparendo, para lo cual la autoridad que conoce del caso dispondrá lo necesario con el fin de asegurar su comparencia. Si el agente de tránsito no comparece, se exonerará al presunto infractor.</p>	<p>El presente artículo será conservado en su gran totalidad, sin embargo se propone modificar partes del articulado en su inciso número uno donde se adiciona lo siguiente:</p> <p>• <u>Se modifica el plazo para el descuento de 5 a 10 días hábiles con el fin de facultar a los contravectores y así se pueda cumplir con la obligación y se aumente el recaudo.</u></p> <p>Se propone adicionar a los incisos número uno y dos que:</p> <p>• <u>A los organismos de tránsito y a los Centros Integrales de Atención que sean debidamente habilitados por el Ministerio de Transporte, se les cancelará por el curso dictado un 25% del valor a pagar de la multa.</u></p> <p>• Sin embargo se propone hacer algunas precisiones adicionando los siguientes parágrafos:</p> <p><u>Parágrafo 1°. Para garantizar el debido proceso al infractor, los organismos de tránsito, el SIMT y el RUNT según sea el caso deberán permitir a los centros integrales de atención el acceso gratuito al registro de infracciones de tránsito a través de medios tecnológicos con el fin de suministrar la información en tiempo real y oportuna y que puedan acceder al curso dentro de los términos acá establecidos. Los centros integrales de atención deberán tener convenio con la casa-cárcel más cercana donde presta el servicio.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Cuando el organismo de tránsito es quien dicta el curso debe hacerlo directamente sin delegar dicha función a los particulares. En el evento en que el organismo de tránsito se apoye en particulares estos deberán contar con autorización o a través de asociaciones públicas privadas y cumplir con los mismos requisitos que se exigen para el centro integral de atención.</u></p>

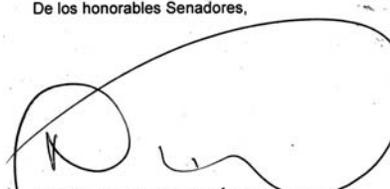
Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES	Articulado original proyecto de ley	CONSIDERACIONES
<p>Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.</p> <p>En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el ciento por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley. Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparecencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.</p>		<p>Artículo 11. Para el caso de los sistemas de foto detección, estos se podrán seguir utilizando únicamente para efectos pedagógicos y no se podrán utilizar, a partir de la vigencia de la presente ley, para sancionar económicamente a los presuntos infractores.</p>	<p>No se realiza ninguna modificación a este artículo.</p>
<p>Artículo 9°. Modifíquese el artículo 137 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 137. Infracción. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios tecnológicos que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor, el soporte de la comisión de la infracción se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.</p> <p>La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.</p> <p>Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción y una vez agotados todos los medios a disposición de la administración para hacerlo comparecer, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.</p> <p>Parágrafo 1°. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.</p>	<p>No se realiza ninguna modificación a este artículo.</p>	<p>Artículo nuevo 12. <u>Cursos pedagógicos. Cuando la sanción se trate de una amonestación que implica la asistencia obligatoria a un curso, se autorizará a los centros integrales de atención que dicta el curso a generar un cobro por el curso dictado que en todo caso no superara el equivalente a dos días de salario mínimo legal vigente. La no asistencia al curso será sancionada con la multa correspondiente a la infracción cometida, la cual no podrá ser inferior a diez salarios mínimos diarios legales vigentes.</u></p>	<p>Se propone incluir al texto general un artículo nuevo que regule la imposición de sanciones cuando estas sean pedagógicas.</p>
<p>Artículo 10. Las restricciones a la circulación de vehículos establecidas por consulta popular no podrán ser modificadas por ninguna autoridad.</p>	<p>No se realiza ninguna modificación a este artículo.</p>	<p>Artículo nuevo 13. <u>Amnistía. Fácúltase a los gobernadores y alcaldes municipales y distritales hasta el 31 de diciembre de 2018 para decretar amnistías a los infractores de tránsito aplicando el descuento del 50% contenido en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, siempre en un Centro Integral de Atención debidamente habilitado por el Ministerio de transporte y cuando se haga un curso por las infracciones que están en mora y cumplan con las condiciones para acceder al beneficio aquí contenido.</u></p>	<p>Se propone incluir al texto general un artículo nuevo que trate sobre la facultad de los gobernadores y alcaldes decretar amnistías a los infractores de tránsito aplicando el descuento del 50% contenido en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.</p>
<p>Artículo nuevo 14. <u>Adiciónese un párrafo al artículo 149 el cual quedará así: El informe y el croquis se podrán levantar mediante la utilización de medios tecnológicos que permitan la atención del accidente en forma oportuna, segura, con información confiable y mediante el cual se produzca el IPAT como un documento electrónico. Cuando el informe y croquis se produce a través del uso de tecnologías se causará con cargo a los involucrados en el accidente un costo equivalente a diez salarios diarios mínimos vigentes por la tecnología utilizada para producir el informe y croquis y la transmisión de la información a las autoridades que corresponda. Los proveedores de la tecnología tendrán que estar debidamente autorizados o habilitados por el organismos de tránsito quien debe disponer de procedimientos necesarios para articular la función de autoridad con el uso de la tecnología.</u></p>		<p>Artículo nuevo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se propone incluir al texto general un artículo nuevo que adicione un párrafo al artículo 149 de Código Nacional de Tránsito.</p>
			<p>No se realiza ninguna modificación a este artículo.</p>

8. PROPOSICIÓN

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, darle primer debate al **Proyecto de ley número 203 de 2016 Cámara, 167 de 2016 Senado**, por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito. Con modificaciones.

De los honorables Senadores,

De los honorables Senadores,



MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2016 CÁMARA, 167 SENADO

por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El párrafo 4° del artículo 7° de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Parágrafo 4°. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial. En ningún caso se podrán establecer cuotas ni número mínimo de comparendos ni condicionar a aquellas o a estos la ejecución o prórroga del contrato o convenio o su pago; el desconocimiento de esta prohibición constituirá falta disciplinaria gravísima.

No obstante lo anterior, la policía urbana de tránsito podrá ingresar a los municipios sin necesidad de la existencia del convenio a realizar operativos de control especiales e imponer comparendos, previa coordinación con las autoridades locales y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Artículo 2°. Adiciónese el párrafo del artículo 107 del Código Nacional de Tránsito con el siguiente inciso:

Si no existe señalización, se presumirá para todos los efectos que la velocidad de circulación permitida en el respectivo sector será la máxima autorizada en los artículos 106 y 107.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición. Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 125 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 125. Inmovilización. La inmovilización en los casos a que se refiere este código consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción; **en este caso** el agente de tránsito **concederá un plazo de una hora**. Si la causa de la infracción es subsanable y el agente de tránsito no permite la subsanación y ordena la inmovilización del vehículo **antes del plazo señalado de una hora**, responderá penal y disciplinariamente por el abuso de autoridad y patrimonialmente por los perjuicios ocasionados al propietario o poseedor del vehículo.

Artículo 5°. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 129. De los informes de tránsito. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que es el presunto responsable de la infracción, para que dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la notificación rinda sus descargos.

Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, **así como los levantados por estos mismos medios tecnológicos por los ciudadanos**, serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.

Artículo 6°. Modifíquese el ordinal C.35 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción, así:

C.35. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes. Además, el vehículo será inmovilizado. Esta infracción se causará únicamente cuando el vehículo se encuentre en movimiento o estacionado en vía pública, previo comparendo será impuesto por un agente de tránsito o cuando el vehículo haya sido detectado en movimiento por un dispositivo técnico o tecnológico.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 135. Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo, en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. Solamente se podrá hacer uso de estos medios cuando el vehículo se encuentre en movimiento, cuando el conductor no atienda la orden de detenerse impartida por el agente de tránsito o cuando el vehículo se encuentre estacionado y el conductor no se halle presente.

En el caso de evidencia de la comisión de la infracción o contravención por medio técnico o tecnológico, distinto del comparendo, se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la

Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculcado o del testigo que lo haya suscrito por este.

Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.

Sin perjuicio de lo anterior, el SIMIT y los Centros Integrales de Atención (CIAS) tendrán la obligación de hacer cobro persuasivo sin generar por dicha acción cobro alguno diferente al que ya le reconoce el Código Nacional de Tránsito a cada uno de ellos. Para tal efecto los organismos de tránsito, DITRA y el RUNT deberán garantizar el acceso a la información en forma gratuita sobre los comparendos impuestos y la información que se requiera para adelantar dicho cobro.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 136. Reducción de la multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculcado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los diez (10) días siguientes hábiles a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención debidamente habilitados por el Ministerio de Transporte, a estos se les cancelará por el curso dictado un 25% del valor a pagar de la multa. El curso se podrá realizar en cualquier Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito del país debidamente habilitado por el Ministerio de Transporte, independientemente de la jurisdicción donde fue detectado el infractor.

2. Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención, se les cancelará por el curso dictado un 25% del valor a pagar de la

multa. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

3. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el ciento por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decreta las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. El inculpado podrá solicitar como prueba la declaración del agente de tránsito que le impuso el comparendo, para lo cual la autoridad que conoce del caso dispondrá lo necesario con el fin de asegurar su comparecencia. Si el agente de tránsito no comparece, se exonerará al presunto infractor.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el ciento por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley. Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparecencia podrán efectuarse en cualquier lugar del país.

Parágrafo 1°. Para garantizar el debido proceso al infractor, los organismos de tránsito, el SIMIT y el RUNT según sea el caso deberán permitir a los centros integrales de atención el acceso gratuito al registro de infracciones de tránsito a través de medios tecnológicos con el fin de suministrar la información en tiempo real y oportuna y que puedan acceder al curso dentro de los términos acá establecidos. Los centros integrales de atención deberán tener convenio con la casa-cárcel más cercana donde presta el servicio.

Parágrafo 2°. Cuando el organismo de tránsito es quien dicta el curso, debe hacerlo directamente sin delegar dicha función a los particulares. En el evento en que el organismo de tránsito se apoye en particulares, estos deberán contar con autorización o a través de asociaciones públicas privadas y cumplir con los mismos requisitos que se exigen para el centro integral de atención.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 137 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

Artículo 137. Información. *En los casos en que la infracción fuere detectada por medios tecnológicos que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor; el soporte de la comisión de la infracción se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.*

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción y una vez agotados todos los medios a disposición de la administración para hacerlo comparecer, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e Infractores, siempre que aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

Parágrafo 1°. *El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.*

Artículo 10. Las restricciones a la circulación de vehículos establecidas por consulta popular no podrán ser modificadas por ninguna autoridad.

Artículo 11. Para el caso de los sistemas de fotodetección, estos se podrán seguir utilizando únicamente para efectos pedagógicos y no se podrán utilizar, a partir de la vigencia de la presente ley, para sancionar económicamente a los presuntos infractores.

Artículo nuevo 12. Cursos pedagógicos. Cuando la sanción se trate de una amonestación que implica la asistencia obligatoria a un curso, se autorizará a los centros integrales de atención que dicta el curso a generar un cobro por el curso dictado, que en todo caso no superará el equivalente a dos días de salario mínimo legal vigente.

La no asistencia al curso será sancionada con la multa correspondiente a la infracción cometida, la cual no podrá ser inferior a diez salarios mínimos diarios legales vigentes.

Artículo nuevo 13. Amnistía. Facúltase a los gobernadores y alcaldes municipales y distritales hasta el 31 de diciembre de 2018 para decretar amnistías a los infractores de tránsito aplicando el descuento del 50% contenido en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito, siempre en un Centro Integral de Atención debidamente habilitado por el Ministerio de transporte y cuando se haga un curso por las infracciones que están en

mora y cumplan con las condiciones para acceder al beneficio aquí contenido.

Artículo nuevo 14. Adiciónese un párrafo al artículo 149, el cual quedará así:

El informe y el croquis se podrán levantar mediante la utilización de medios tecnológicos que permitan la atención del accidente en forma oportuna, segura, con información confiable y mediante el cual se produzca el IPAT como un documento electrónico. Cuando el informe y croquis se producen a través del uso de tecnologías se causará con cargo a los involucrados en el accidente un costo equivalente a diez salarios diarios mínimos vigentes por la tecnología utilizada para producir el informe y croquis y la transmisión de la información a las autoridades que corresponda. Los proveedores de la tecnología tendrán que

estar debidamente autorizados o habilitados por el organismo de tránsito, quien debe disponer de procedimientos necesarios para articular la función de autoridad con el uso de la tecnología.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

TEXTOS DE COMISIÓN

TEXTO DEFINITIVO

(DISCUTIDO Y APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA MARTES DIECIOCHO (18) DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE (2017), SEGÚN ACTA NÚMERO 32. LEGISLATURA 2016-2017)

AL PROYECTO DE LEY 127 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

TÍTULO I

MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 2°. Definición. El programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El programa es un complemento al ingreso moneta-

rio para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del programa Más Familias en Acción.

El programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias, y la contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 4°. Beneficiarios. Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del programa Familias en Acción:

- i) Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley.
- ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema.

iii) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el programa.

iv) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el programa.

Parágrafo 1°. Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción podrán ser beneficiarias del programa Familias en Acción.

Parágrafo 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años perderán el derecho a ser beneficiarios del programa cuando el ICBF o la autoridad competente determine la existencia de una vulneración de derechos.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Parágrafo 3°. Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el programa.

Parágrafo 4°. Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 5°. Cobertura geográfica. El programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

Parágrafo. En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales, y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 6°. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Parágrafo 3°. No se podrán hacer afiliaciones al programa Familias en Acción durante los noventa (90) días previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias. En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

Parágrafo. Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un "Plan Comunitario Anual" que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más les afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia. Al interior del programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promocionen los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y com-

portamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Parágrafo. El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del programa Familias en Acción a estas familias.

TÍTULO II

TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 6C. Formación para titulares. Los titulares del programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del programa Familias en Acción.

TÍTULO III

JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes. El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción que culminan el bachillerato acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por instituciones educativas del Gobierno nacional.

Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las instituciones públicas de educación superior deberán asegurar oferta suficiente y pertinente

y en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de garantizar el acceso preferente a esta población y la adecuada articulación de estos programas con el programa Familias en Acción.

TÍTULO IV

COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales. Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Los ponentes,

JORGE IVÁN OSPINA (COORDINADOR PONENTE)
Senador de la República
Alianza Verde

EDINSON DELGADO
Senador de la República
Partido Liberal

ANTONIO JOSÉ CORREA
Senador de la República
Opción Ciudadana

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C. En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), según Acta número 32,

Legislatura 2016-2017, fue considerado el informe presentado por la Comisión Accidental, al **Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para los programas estatales de reducción de la pobreza y pobreza extrema, promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa *Más Familias en Acción*, presentado por los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez y Jorge Iván Ospina Gómez (coordinador), publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1143 de 2016.

OBSERVACIONES DE ALGUNOS SENADORES DURANTE LA DISCUSIÓN DE LA PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2016 SENADO

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez manifestó, entre otros temas, de manera textual lo siguiente “...la preocupación es esta: hoy tienen un acceso preferencial colombianos indígenas, compatriotas afrodescendientes, colombianos con algún nivel de discapacidad. Aquí como entendemos que, por ejemplo, alguien que esté en Familias en Acción por su pobreza pero que no tiene alguna de las condiciones que acabo de referir, pueda tener una preferencia frente a la universidad y que eso no va a ser una violación del principio de igualdad, por ejemplo A) es muy pobre, ha estado en Familias en Acción, no pertenece a ninguno de los grupos que tienen derecho preferencial para entrar a la universidad, pero aquí le dan ese derecho, entonces qué se va a decir, por ejemplo, frente a alguien, frente a alguien igualmente pobre que no esté en Familias en Acción y que no va a tener ese derecho. A mí me preocupa es ese factor de discriminación...”, lo cual dejó como una preocupación para Plenaria, es decir, para ser tenido en cuenta en la ponencia para segundo debate.

El coordinador de ponentes, honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, manifestó que “...La única fórmula que hemos encontrado en la sociedad para la Movilidad Social es la educación con calidad; si nuestros niños y nuestros adolescentes reciben educación con calidad, habrá Movilidad Social que les permita ocupar otro espacio dentro de la pirámide de una sociedad como la nuestra”. Explicó además que “El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios del programa *Más Familias en Acción* que culminan el bachillerato acceso preferente a programas de educación superior, por supuesto sin limitar el acceso que otros jóvenes tienen, pero buscando siempre que la Movilidad Social en términos de acceso a la educación superior posibiliten el mejoramiento de esas condiciones”.

Expresó además que va a tratar de “Consolidar esas observaciones en la segunda ponencia para que no vaya a haber equívocos y para que, de alguna manera, esto no vaya a restringir el acceso a la universidad superior de jóvenes que no forman parte de *Familias en Acción*”.

El honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar expresó, entre otros temas, textualmente lo siguiente, para ser tenido en cuenta para la ponencia

para segundo debate: “...Yo respaldo este proyecto por esa intención, pero le solicito a la ponencia si ir mirando cómo se le generan unos mecanismos de monitoreo, de seguimiento para que la platica, que se va en subsidio cumpla su función y no, como sabemos aquí los presentes, que muchos de los subsidios no generan mejoramiento en las condiciones de vida de los hogares colombianos y aquí la cobertura está bastante baja frente a lo que debe significar los recursos del Estado para cambiar las condiciones de vida. Con esa solicitud, señor Presidente, a la ponencia”.

El honorable Senador Álvaro Uribe Vélez dejó, a manera de constancia, lo siguiente: “Nosotros nunca hemos considerado que este es un programa asistencialista, creemos que es un programa social, estructural, justamente por lo que decía el Senador Ospina, porque a través de apoyar la educación estimula la movilidad social”.

El coordinador de ponentes, honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez, expresó finalmente su compromiso frente a las propuestas realizadas, así: “...asumo la responsabilidad que para el Segundo Debate recojo los elementos aquí planteados en términos de que el programa no se nos vaya a convertir en una reducción de los cupos universitarios para jóvenes que no forman parte de *Familias en Acción* y adicionalmente, para que esto no signifique sencillamente que una familia espere con brazos cruzados que les llegue un subsidio, sino que esto signifique mejorar sus competencias, mejorar su compromiso, buscar adherencia del joven y del niño a la educación, buscar adherencia de estos niños a una nutrición apropiada y buscar compromisos del ente territorial, que es lo que busca nuestra ley. Yo he escuchado atentamente y creo que los aportes, ambos, son muy valiosos; buscaremos con nuestro equipo la mejora de las fórmulas para que *Familias en Acción* mantenga su presupuesto, mantenga su cobertura, cree competencias para que no haya un asistencialismo, vincule a los niños sin que haya una competencia que ello genere problemas en la educación superior...”.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2009, votación pública y nominal, y a la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”, se obtuvo la siguiente votación:

01. VOTACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY 127 DE 2016 SENADO

Puesta en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo para primer debate Senado, presentado por los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez y Jorge Iván Ospina Gómez, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con ocho (8) votos a favor, ningún voto en contra, ninguna abstención, ninguna aclaración de voto, sobre un total de ocho (8) honorables Senadores y Senadoras presentes en el momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron Andrade Casamá Luis Eve-

lis, *Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Ruiz Édinson, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.*

02. VOTACIÓN DEL ARTICULADO Y TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY 127 DE 2016 SENADO, PUBLICADO EN LA GACETA DEL CONGRESO NÚMERO 1143 DE 2016

Puesto a discusión el articulado del texto propuesto, presentado en la ponencia positiva para primer debate Senado, al Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, por solicitud del señor Presidente, honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, fueron puestos a discusión y votación en bloque los trece (13) artículos (sin modificaciones) y el título del proyecto (sin modificaciones), tal como fueron presentados en el texto propuesto del informe de ponencia positivo para primer debate Senado y el deseo de la Comisión de que este proyecto pase a segundo debate en Senado, con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación, con ocho (8) votos a favor; ningún voto en contra, ninguna abstención, sobre un total de ocho (8) Honorables Senadores y Senadoras presentes en el momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron Andrade Casamá Luis Évelis, *Blel Scaff Nadya Georgette, Castañeda Serrano Orlando, Castilla Salazar Jesús Alberto, Delgado Ruiz Édinson, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván y Uribe Vélez Álvaro.*

El título del proyecto quedó aprobado de la siguiente manera: **Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.

- Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores ponentes Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez y Jorge Iván Ospina Gómez (Coordinador). Término reglamentario de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

- La relación completa del Primer Debate se halla consignada en el Acta número 32, de fecha martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), de la Legislatura 2016-2017.

- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo número 001 de 2003 (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado, se hizo en las siguientes sesiones ordinarias: Martes 21 de marzo de 2017, según Acta número 28. Martes 4 de abril de 2017, según Acta número 30. Martes 18 de abril de 2017, según Acta número 32.

Iniciativa: Honorables Senadores Claudia López, Jorge Iván Ospina, Jorge Enrique Prieto Rivero, Iván Leonidas Name, Antonio Navarro Wolff, Manuel Enriquez Rosero, Édinson Delgado, Eduardo Enriquez, Alexander López, Juan Manuel Galán, Antonio José Correa, Roosevelt Rodríguez, Doris Vega y honora-

bles Representantes Angélica Lozano, Óscar Ospina, Ana Paola Agudelo, Víctor José Correa.

Ponentes en Comisión Séptima de Senado para primer debate, honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Antonio José Correa Jiménez y Jorge Iván Ospina Gómez (coordinador).

Radicado en Senado: 30-08-2016.

Radicado en Comisión Séptima de Senado: 06-09-2016.

Radicación ponencia positiva para primer debate: 06-12-2016

Publicación informe de ponencia para primer debate: 15-12-2016

Publicación texto original: **Gaceta del Congreso** número 680 de 2016.

Publicación ponencia positiva para primer debate: **Gaceta del Congreso** número 1143 de 2016.

Número de artículos texto original: Quince (15) artículos.

Número de artículos ponencia para primer debate Senado: Trece (13) artículos.

Número de artículos aprobados en Comisión Séptima de Senado: Trece (13) artículos.

Conceptos recibidos: Tiene el siguiente concepto:

CONCEPTO PROSPERIDAD SOCIAL
FECHA: 15-03-2017 <i>Gaceta del Congreso</i> número 150 de 2017
Se manda publicar el día 16 de marzo de 2017

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017).- En la presente fecha se autoriza la publicación en la **Gaceta del Congreso** del texto definitivo aprobado en primer debate, en la Comisión Séptima del Senado, en sesión ordinaria de fecha martes dieciocho (18) de abril del año dos mil diecisiete (2017), según Acta número 32, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 127 de 2016 Senado**, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

El Secretario,


 JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
 SECRETARÍA
 Comisión Séptima del Senado

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2016 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones frente a la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado**, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto que *“las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes inferiores a tres salarios mínimos en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv)”*.

Según la exposición de motivos *“...más de un millón de pensionados beneficiarios del actual sistema pensional estarían asumiendo de forma progresiva y permanente un deterioro a lo largo de los últimos años de su capacidad adquisitiva en relación con el incremento del smlv respecto del índice del IPC...”*¹.

Con respecto a la pérdida de valor adquisitivo de las pensiones, se debe indicar que estas en un inicio solo se reajustaban por decreto y no de oficio, por lo que podían pasar varios años sin que fueran reajustadas. Ante dicha circunstancia, tanto el Gobierno nacional como el legislador buscaron compensar esa pérdida, por lo que se expidió la Ley 4ª de 1976² y la

Ley 6ª de 1992³, reglamentada por el Decreto 2108 de 1992⁴.

Ahora bien, en lo que respecta al Régimen de Prima Media (RPM) y al Régimen de Ahorro Individual (RAIS), se expidió la Ley 100 de 1993⁵ conformé a la cual todas las pensiones se reajustan anualmente de oficio el 1° de enero, según el monto de las mismas de la siguiente manera: i) las pensiones cuyo monto es superior a un salario mínimo legal mensual vigente son ajustadas, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, para el año inmediatamente anterior; ii) las pensiones cuyo monto es igual a un salario mínimo legal mensual vigente serán reajustadas en el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno nacional.

De otra parte, el reconocimiento de la mesada adicional a que se refiere el artículo 142 de la Ley 100 de 1993, estaba inicialmente orientada a las pensiones reconocidas antes de 1988, precisamente como un mecanismo de recuperación de poder adquisitivo, que cumplió en ese caso su función. Sin embargo, mediante la Sentencia C-409 de 1995 la Corte Constitucional extendió este beneficio a todos los pensionados, incluidos aquellos cuyas pensiones fueron reconocidas a partir de 1988, con lo cual en la mayoría de los casos más que una recuperación de poder adquisitivo se configuró un aumento del mismo por encima del nivel inicial de las pensiones.

Finalmente y con relación al Régimen de Prima Media, se expidió la Ley 445 de 1998⁶, la cual establece que su reajuste se aplicará a *“Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las*

ros Sociales, el cual se realizaba con base en el salario mínimo. Al respecto se debe precisar que el incremento para el smlv por muchos años fue inferior al IPC.

³ Su artículo 116 dispuso: *“Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1° de enero de 1989. Los reajustes ordenados en este artículo comenzarán a regir a partir de la fecha dispuesta en el decreto reglamentario correspondiente y no producirán efecto retroactivo”*. Este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-531 de 1995 por unidad de materia, toda vez que un asunto de pensiones no debe estar incluido en una norma tributaria, como consecuencia de ello su Decreto reglamentario (Decreto 2108 de 1992) no era susceptible de ser aplicado, sin embargo, surtió efectos durante tres años, tiempo durante el cual se hizo efectivo el reajuste ordenado.

⁴ Por el cual se ajustan las pensiones de jubilación del sector público en el orden nacional.

⁵ Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se establecen unos incrementos especiales a las mesadas y se dictan otras disposiciones.

¹ **Gaceta del Congreso número 173 de 2017.**

² Esta norma en su artículo 1° ordenó el reajuste de oficio cada año para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, del sector público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado, así como las que eran pagadas por el extinto Instituto de los Segu-

*Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial*⁷. Del mismo modo, se debe recordar que la entidad encargada de realizar el reconocimiento y cálculo de la mesada pensional, en el caso de detectar que el valor de la pensión era inferior al salario mínimo legal vigente a la fecha del goce de la misma, de manera automática la reajustaba al monto del salario mínimo.

Conforme a lo expuesto, las pensiones de todos los trabajadores públicos y privados de todos los órdenes⁸ han sido reajustadas con el paso del tiempo.

Ahora bien, se debe precisar que las pensiones no sufren pérdida de poder adquisitivo, por cuanto en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 se reajustan de oficio con la variación del IPC del año inmediatamente anterior, a excepción de las pensiones cuyo monto sea equivalente al salario mínimo, las cuales se reajustan en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo del año respectivo.

Esta norma fue demandada en acción de inconstitucionalidad, la cual fue resuelta mediante la Sentencia C-387 de 1994, que la declaró exequible dado que el trato diferenciado relacionado con el reajuste de las pensiones está plenamente justificada en el ordenamiento, indicando lo siguiente:

“...Ciertamente el artículo citado consagra un trato diferencial, mas no discriminatorio, en materia de reajuste de pensiones, pues quienes reciben pensión superior al salario mínimo legal mensual, tienen derecho a que se les reajuste esta según la variación porcentual del índice de precios al consumidor; mientras que para las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo legal mensual, se les incrementa en la misma proporción en que se aumente dicho salario. Sin embargo no se puede hablar de discriminación por que el reajuste pensional cobija a “todos” los pensionados sin importar la cuantía de su pensión.

Para la Corte es evidente que ese tratamiento distinto ante situaciones iguales, a la luz de los cánones constitucionales, tiene una justificación clara y razonable, cual es la de dar especial protección a aquellos pensionados que por devengar una pensión mínima se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta frente a los demás. En consecuencia, ha decidido el legislador que el valor de la pensión para esas personas se reajuste en un porcentaje igual al del salario mínimo legal mensual, con el fin de que dicho ingreso conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna...”

Así las cosas, lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 tiene como objetivo hacer efectivo el derecho al reajuste de las pensiones y la diferenciación realizada respecto de los pensionados cuya pensión es igual a un salario mínimo, está constitucionalmente justificada en la medida que *“las instituciones del salario mínimo y de la pensión mínima,*

*se enmarcan dentro de aquellas políticas destinadas a lograr una justicia social, pues son medidas especiales de protección a quienes por su condición económica se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Busca así el legislador menguar la desigualdad y de esta manera cumplir con el propósito señalado por el constituyente en el artículo 13 de la Carta, que ordena al Estado promover las condiciones requeridas para que la igualdad sea real y efectiva”*⁹. (Negrillas fuera de texto).

Al respecto, se debe tener en cuenta que *“El índice de precios al consumidor (IPC) mide la evolución del costo promedio de una canasta de bienes y servicios representativa del consumo final de los hogares, expresado en relación con un periodo base. La variación porcentual del IPC entre dos periodos de tiempo representa la inflación observada en dicho lapso”*¹⁰. Este índice se construye por medio del seguimiento que el DANE¹¹ hace a los bienes adquiridos por la población, dependiendo de la proporción del ingreso que en promedio las personas dedican a cada uno de los bienes de consumo, para lo cual se determina una canasta básica de consumo con unas determinadas ponderaciones, como se refleja en la siguiente tabla:

Código Grupo	Grupo	Ponderación (%)
1000000	Alimentos	28,21
2000000	Vivienda	30,10
3000000	Vestuario	5,18
4000000	Salud	2,43
5000000	Educación	5,73
6000000	Diversión	3,10
7000000	Transporte	15,19
8000000	Comunicaciones	3,72
9000000	Otros Gastos	6,35
	TOTAL	100

(Fuente: DANE)

Por lo anterior, resulta claro que el poder adquisitivo se mide con el IPC y no con el salario mínimo. Las actualizaciones monetarias, conforme a este criterio, han sido avaladas en el ordenamiento jurídico, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹², para las condenas al pago o devolución de una suma líquida de dinero¹³, la actualización de cánones de arrendamiento¹⁴ y la actualización o indexación de la primera mesada pensional.

De otra parte, el salario mínimo ha sido definido por la ley colombiana como aquel *“que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural”*¹⁵. La determinación del nivel del salario mínimo existe en Colombia

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-387 de 1994.

¹⁰ <http://www.banrep.gov.co/es/ipc>

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

¹² Así en la Sentencia T-652 de 2012 consideró *“...A partir de dichas consideraciones, se ha derivado que la actualización se deba realizar con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE por ser la constancia nacional del cambio de valor de la moneda, que al ser un hecho notorio no requiere de prueba...”*

¹³ Artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 CPACA.

¹⁴ Ley 820 de 2003.

¹⁵ Artículo 145 Código Sustantivo del Trabajo.

⁷ Esta norma fue declarada exequible mediante Sentencia C-067 de 1999, en la cual se consideró”.

⁸ Nacional y territorial.

desde 1955 y el artículo 8° de la Ley 278 de 1996¹⁶ establece que para fijar el salario mínimo legal se debe tener en cuenta: i) La meta de inflación del año siguiente, fijada por el Banco de la República; ii) la productividad acordada por el comité tripartito de productividad; iii) la contribución del salario al ingreso nacional; iv) el incremento del Producto Interno Bruto y v) el IPC.

La Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 1999 consideró que el IPC es el mecanismo para garantizar que no haya pérdida de poder adquisitivo y por esa razón es el porcentaje mínimo en que puede subir el salario de los trabajadores. Sin embargo, hay una serie de variables adicionales que se deben tener en cuenta para la definición de este último, las cuales se relacionan con el comportamiento de la economía y su dinamismo, al considerar que el salario es la remuneración de la población trabajadora activa.¹⁷

En este sentido, en la sentencia en comento la Corte Constitucional manifestó la especial naturaleza del Salario Mínimo y el cual se estructura por factores que permiten no solo que no se pierda el poder adquisitivo, sino que el mismo sea incrementado. Al respecto señaló:

“...Es decir, no puede ser la inflación esperada para el año siguiente el único factor en que se funde la motivación del Gobierno para fijar el monto del nuevo salario mínimo. Este debe progresar, para mantener e incrementar el poder adquisitivo de la moneda en manos de los trabajadores, teniendo en cuenta, con la misma importancia e incidencia, los demás parámetros que el artículo acusado contempla: la inflación real del período que culmina, medida a través del índice de precios al consumidor (IPC), que señala el mínimo del aumento, según lo dicho; la productividad acordada por el Comité Tripartito de Productividad que coordina el Ministerio del Trabajo; la contribución de los salarios al ingreso nacional y el incremento del producto interno bruto (PIB); todo ello debe incluirse en la motivación expresa con apoyo en la cual se expida el decreto del Gobierno y orientarse a la luz de los principios constitucionales que ya se han recordado...”¹⁸ (Negrillas fuera de texto).

Así las cosas, el cálculo de la productividad de la economía es una de las variables claves del ejercicio que debe realizarse para definir el incremento del salario mínimo. Este análisis permite revisar la relación existente entre la producción y los insumos

que han sido empleados para conseguirlo.¹⁹ De tal manera que su cuantificación permita contabilizar la cantidad de producto resultante de contratar un empleado más y de ser favorable la contratación de este, su remuneración se ajustará de acuerdo a la cantidad de producto adicional que fabrique este.

Para el desarrollo del análisis de la función de producción, se tienen en cuenta los factores empleados para llevar a cabo la producción de bienes o servicios, es decir, tierra, capital y trabajo. Esto con el fin de establecer cómo el pago a cada factor se realiza de acuerdo al aporte adicional que cada uno de estos puede hacer a la producción del bien o servicio en cuestión, esto es, para el caso del trabajo, que la remuneración será el salario definido como la cantidad de producto adicional que sería realizado por una persona contratada. En otras palabras, el salario será igual a la variación de la producción total ante la variación de la cantidad de trabajo de una unidad.

El cálculo referido es uno de los temas que ocupa a la Subcomisión de Productividad, conformada con antelación al inicio de la negociación de salario mínimo por parte de la Comisión de Concertación Laboral²⁰ y es a partir de lo que allí se establece que se define esta variable a tener en cuenta para la definición del salario mínimo de la población trabajadora. De hecho, no sería correcto que a un pensionado que gana más de un salario mínimo se le ajustara la pensión con el salario mínimo, en la medida en que ya no contribuye a la productividad del país, pues está gozando del retiro de la actividad laboral, por lo cual solo queda la opción de incrementar su mesada pensional con el IPC anualmente, con el objeto que no pierda su poder adquisitivo.

Así las cosas, no es posible comparar el ajuste de las pensiones superiores al salario mínimo que se realiza conforme a la variación porcentual del IPC con el ajuste de las pensiones cuyo monto equivale a un salario mínimo, puesto que este último tiene un ámbito de protección reforzada y su crecimiento atiende a diversos factores y no solo a la inflación. Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que *“...No tiene que ser igual, ni fáctica ni jurídicamente, el tratamiento de quienes reciben el salario mínimo de aquél previsto para quienes reciben salarios superiores al mínimo. El mantener el poder adquisitivo de los salarios bajos, ha dicho esta Corporación, tiene el carácter de intangible, en razón a la protección constitucional reforzada que la Constitución les dispensa. Por el contrario, quienes ganan salarios más altos no son necesariamente sujetos de una protección salarial reforzada y su derecho a mantener el poder adquisitivo real del salario puede recibir distinto tratamiento, siempre que sea razonable...”²¹ (Negrillas fuera de texto).*

De otro lado, la propuesta contenida en la iniciativa es contraria al principio de progresividad el cual fue definido por la Corte Constitucional al considerar: *“...El principio de progresividad y la prohibición*

¹⁶ Sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 1999.

¹⁷ Se incluyen factores como la productividad, el crecimiento del PIB, entre otros. Al respecto, consideró *“... la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno esté obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución...”*

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 1999.

¹⁹ Mano de obra, materiales, energía, etc.

²⁰ file:///C:/Users/lidpabon/Downloads/ABECE%CC%81%20Comisio%CC%81n.pdf

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2012.

*de regresividad representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dentro de ellos los derechos de seguridad social. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada con la posibilidad de conformar contenidos o estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar, y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción. El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional...*²². (Negrillas fuera de texto).

Frente al particular, se debe tener en cuenta que el RAIS tiene una naturaleza diferente al RPMD y, por ende, pretender reajustar las pensiones en la misma proporción que este afecta directamente el valor requerido en las cuentas de ahorro individual y las primas de los seguros previsionales, lo cual genera una inestabilidad estructural en ese régimen, haciendo más difícil para una persona acceder a una pensión en dicho sistema.

Conforme a lo anterior, el objeto de la presente iniciativa trae como consecuencia regresividad constitucional, por cuanto se desmejoraría la situación de todos los afiliados al RAIS que deben procurar un capital suficiente para su pensión, que en el evento que sea aprobada la propuesta normativa, obligaría a los afiliados a ahorrar más recursos para obtener una pensión mínima; además no existiría en el RPMD la totalidad de recursos suficientes para satisfacer el pago de esas pensiones, ya que ese incremento con el salario mínimo implica un mayor número de recursos, pero no la ampliación de cobertura.

Esta medida vulnera el derecho a la igualdad, comoquiera que pretende reajustar con el salario mínimo las pensiones del RAIS que han sido reconocidas y las futuras sin tener presente el efecto que genera la medida, por cuanto, como se indicó anteriormente, obliga al afiliado a tener un saldo mayor en su cuenta individual en contradicción con el capital que se requiere cuando el reajuste obedece al IPC.

Por ejemplo, una renta de 13 mesadas al año que inicia en \$1.000.000, para un hombre de 62 años y su cónyuge de 57 años, el saldo en cuenta que debería acumular se estima en **\$228.013.992** con un incremento anual conforme al IPC estimado en 3% y una tasa real del 4%; no obstante, si el incremento fuera del salario mínimo de cada año, asumiendo que es 1% superior al IPC, la estimación asciende a **\$259.356.856**, lo que representa un incremento cercano al 14%. Es bueno precisar que los incremen-

tos pueden variar según la edad de los rentistas y el valor de la renta en salarios mínimos, pero hay una afectación significativa en el valor de los pasivos actuariales y, por tanto, la posibilidad de que menos personas se pensionen en el RAIS, o lo hagan con una pensión de menor valor, pues recordemos que en dicho régimen la persona se pensiona solo si tiene el capital necesario para hacerlo y el valor de su pensión depende del capital ahorrado.

Ahora bien, frente a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, se debe tener en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política reserva a la ley la facultad de definir los medios para que los recursos destinados a las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, sin embargo, la actividad legislativa en esa materia debe tener en cuenta variables constitucionales importantes, como el principio constitucional de sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, que exige conciliar los intereses individuales de los pensionados con los intereses de la Seguridad Social, cuyos recursos no son ilimitados, como lo expresó la Corte Constitucional, en la Sentencia C-526 de 1996 en la cual consideró:

*“El Estado debe garantizar el reajuste periódico de las pensiones y que los recursos en este campo mantengan su poder adquisitivo (CP. Artículos 48 y 53). Sin embargo, lo cierto es que la concesión de estos reajustes debe tener en cuenta una realidad de gran trascendencia en este examen: los recursos económicos para satisfacer ese pago de las pensiones no son infinitos sino que son limitados. Por ello, la Corte tiene bien establecido que, dentro de ciertos límites, el Legislador tiene cierta libertad para determinar el monto y los alcances de estos reajustes a fin de lograr el mejor uso de los recursos en este campo”*²³. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Respecto a la sostenibilidad financiera del Sistema, la Corte Constitucional en Sentencia SU 1073 de 2012 ha dicho lo siguiente:

“Según la exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P., su finalidad consistió en procurar la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, con miras a asegurar su efectividad y eficiencia. En este sentido, el acto legislativo conservó los principios de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, e introdujo los criterios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema.

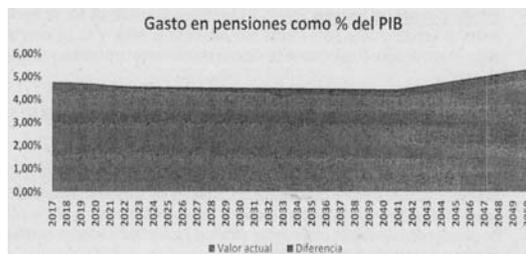
²³ Este criterio fue reiterado en las Sentencias C-155 de 1997, C-258 de 2003 y C-155 de 1997 al considerar **“... el Estado debe garantizar el reajuste periódico de las pensiones y de los recursos en este campo, los cuales deben mantener su poder adquisitivo razón por la cual es menester que el legislador tenga en cuenta una realidad de trascendencia en este examen, los recursos económicos para satisfacer el pago de las mesadas pensionales, los cuales no son infinitos, sino que ellos son limitados**; el legislador puede, por razones de política legislativa, señalar cuáles son los límites máximos y mínimos que deben implantarse para que las reservas de dinero destinadas al pago de las pensiones, tanto en el sector público como en el privado, no pierdan por un lado su capacidad adquisitiva, pero por otro garanticen y protejan los recursos existentes para el pago de las pensiones (C.P. artículos 48 y 53)”. (Negrillas fuera de texto).

²² Sentencia C-228 de 2011.

En este orden de ideas, es el principio de eficiencia, el sustento para que se tenga como criterio orientador la sostenibilidad financiera autónoma del sistema integral de seguridad social en pensiones, en aras de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, en los términos previstos en el artículo 53 del Texto Superior.” (Negrillas fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de la propuesta de ley, la eficiencia y la efectividad del Sistema de Pensiones se ve afectada al demandar unos recursos que no se tenían previstos, con el fin de soportar el pago de unos beneficios pensionales que no estaban contemplados en los instrumentos legales de gasto y planeación financiera y fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en razón al reajuste por salario mínimo de todas las pensiones reconocidas o por reconocer. Por lo anterior, el solo hecho de requerirse más recursos para incrementar las pensiones con unas mesadas entre 1 y 3 smlmv, de acuerdo al crecimiento del salario mínimo, implicaría un gasto adicional acumulado de **9,16%** del PIB de 2017, es decir, **\$82.2 billones** de valor presente neto a 2050, que afecta la Sostenibilidad Financiera del Sistema de Pensiones y, por ende, pone en peligro el pago y el reajuste de las mesadas que debe pagar el Gobierno en virtud de la asunción constitucional de los pasivos pensionales de varias entidades.

En la siguiente gráfica puede verse el impacto fiscal que tendría el proyecto de ley, que sería cercano a **160 mil millones** de pesos en el año 2017, llegando a **\$3,6 billones** en 2030 y tendría una senda ascendente que superaría los **\$16.1 billones** en el año 2050, todas estas cifras a precios de 2017. Estamos hablando de un impacto de **0,02%** del PIB en 2017 que llegarían a **0,50%** del PIB en el año 2050, valor último que implicaría un aumento del **10,2%** de los gastos de pensiones, sin que ello traiga aumento de la cobertura en pensiones y demandando recursos que se pueden destinar a la inclusión de personas en esquemas de protección en la vejez, tales como los Beneficios Económicos Periódicos o los auxilios para adultos mayores.



En consecuencia, el presente proyecto de ley no asegura la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, y no se ajusta a lo dispuesto en el inciso primero del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual señala:

“... Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.”

Finalmente, la iniciativa no indica la fuente de recursos o sustituta que financiará el gasto adicional

que se genera por cuenta de la propuesta de ley, lo que contraviene el deber de previsión de financiación de todo proyecto que presente el legislador, según el artículo 7° de la Ley 819 de 2003²⁴.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGRESS
LDPR/GA
UJ-0694/17

C.C.:

H.S. Nadia Blei Scaff - Ponente
H.S. Luis Evelis Andrade - Ponente
H.S. Jesús Alberto Castilla - Ponente
H.S. Alexander López Maya - Autor
H.S. Senen Niño Avendaño - Autor

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario de Senado.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2017 SENADO

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2017 Senado**, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Respetado Presidente:

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

²⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

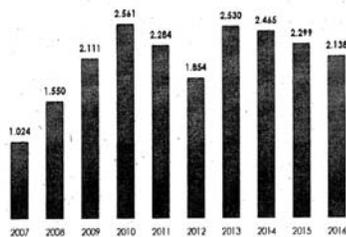
El proyecto de acto legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por finalidad incluir dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia¹, el siguiente artículo:

“Artículo 11A. Todo ser humano en el territorio nacional tiene derecho al agua, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad”.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que la consagración del acceso al agua como derecho fundamental tiene las siguientes consecuencias: genera un pasivo judicial contingente para el Estado por la posibilidad que tiene cualquier persona de exigirlo de manera inmediata vía acción de tutela; desconoce que la demanda de acceso al agua para consumo humano requiere de un servicio público que necesita de recursos y políticas públicas progresivas en el tiempo para su implementación y puesta en funcionamiento; y podría implicar que el Estado preste el servicio de manera gratuita en su totalidad.

Resulta pertinente evaluar el comportamiento de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) empleados para garantizar el acceso al agua y la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas. En este sentido, en el gráfico 1 se muestra los recursos del PGN que han sido transferidos a los Ministerios encargados de garantizar el acceso al agua y la protección del recurso hídrico y a los establecimientos públicos que ejecutan estos programas, entre los cuales se destacan: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Gráfico 1. Recursos del PGN destinados a garantizar el acceso al agua y la protección del recurso hídrico



Datos en miles de millones de pesos.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público².

¹ “de los derechos fundamentales”.

² Hasta el año 2011 el Ministerio encargado de ejecutar programas de acceso al agua y protección del recurso hídrico era el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin embargo, la Ley 1444 de 2011 determinó la escisión del citado Ministerio y se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al cual confirió esta responsabilidad. Desde el año 2012 el promedio de los recursos destinados para los fines mencionados fue de **\$2.287 miles de millones**, cifra superior en **\$381 miles de millones** frente al promedio del periodo 2007-2011.

Para el año 2016, la apropiación máxima para garantizar el acceso al agua y la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico fue de **\$2,14 billones** de acuerdo a Ley 1769 de 2015³.

Ahora bien, la consagración del acceso al agua como derecho fundamental, también, podría imponer al Estado la obligación de prestar este servicio de forma gratuita en su totalidad, lo que incluye lugares inaccesibles sin tener en cuenta las limitaciones de índole geográfica y financiera, generando un impacto fiscal incuantificable que, como es claro, no se encuentra ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este impacto fiscal puede ser evidenciado en los costos referentes a los subsidios adicionales que deberán ser suministrados, así como la posible reducción del uso del agua en la producción y generación de energía haciendo necesaria la búsqueda de un sustituto.

Para proyectar y tener una noción del impacto fiscal, se realiza un cálculo relacionado con la gratuidad completa del servicio a todos los hogares. Para esto, se referencia en primer lugar la información relacionada con los rangos de consumo básico que desde el pasado 1° de mayo de 2016 entraron en vigencia, quedando reglamentados en la Resolución de la Comisión de Regulación del Agua Potable - CRA número 750 de 2016 (Ver Cuadro 1). Adicionalmente, se indica el valor de la tarifa costo de referencia de consumo básico mensual por individuo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - E.S.P., información obtenida en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) y equivalente a **\$2.871** por m³.

Cuadro 1. Rango de consumo básico en m³

Plazo	Frio	templado	Cálido
1 de mayo de 2016	17	18	19
1 enero de 2017	15	16	18
1 de julio de 2017	13	14	17
1 de enero de 2018	11	13	16

Fuente: Comisión de Regulación del Agua Potable - CRA

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos suponer que, para un hogar cualquiera, cuya asignación corresponda al costo de referencia señalado y su consumo corresponda exactamente al promedio del rango actual, se le subsidiará el valor de **\$51.678** mensuales (2.871 x 18). Al año tendría un costo de **\$620.136**. Si suponemos que se subsidiara a un solo hogar por municipio, el valor anual por los 1.119 municipios⁴ en Colombia será de **\$693.932.184**. Sin lugar a dudas, lo propuesto por el Proyecto de Acto Legislativo incluye a todos los hogares colombianos, así que para todas las casas de habitación con base en el censo 2005 del DANE (10.570.899), el costo sería de **\$6.555.395.022.264**, aproximadamente **6,5 billones** de pesos. Es decir **\$4,7 billones** adicionales a lo apropiado en el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico para el año 2017 (**\$1.878.798.038.725**); recursos que no se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

³ “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016”.

⁴ DANE.2005.

En este sentido, si bien el espíritu de la norma es ratificar el derecho de todo ser humano al agua, la aprobación de este proyecto de acto legislativo podría desencadenar una serie de costos, que no se están considerando: la creación de una red nacional de acueducto y alcantarillado, la ampliación de subsidios en la tarifa del servicio de agua y alcantarillado, los costos necesarios para garantizar el mínimo vital de agua y los costos asociados a la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas.

De otra parte, es importante recordar que toda iniciativa legislativa debe exponer los costos de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se financiará, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁵, lo cual no se refleja en el texto del proyecto de acto legislativo del asunto.

Finalmente, esta Cartera encuentra que el asunto objeto de regulación refiere a un derecho de corte ambiental, luego no sería correcto su inclusión en el Título II, Capítulo I de la Constitución Política, sino en el Capítulo III del mismo título correspondiente a los derechos colectivos y del ambiente.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
Viceministra General
DGPPN/DGPM
JAJD/SGC/LQV
UJ-86317

Con Copia: H.S. Alexander López Maya – Autor
H.R. Alirio Uribe – Autor
H.S. Armando Alberto Benedetti Villaneda – Autor
H.R. Ana Cristina Paz Cardona – Autor
H.S. Andrés García Zuccardi – Autor
H.R. Angélica María Robledo – Autora
H.R. Angélica Lozano Correa – Autor
H.R. Antenor Durán Carrillo – Autor
H.S. Antonio José Navarro Wolff – Autor
H.S. Carlos Fernando Motos Solarte – Autor
H.S. Carlos Fernando Galán – Autor
H.R. Carlos Guevara – Autor
H.R. Clara Rojas – Autora
H.S. Claudia Nayibe López Hernández – Autor / Ponente
H.S. Doris Clemencia Vega Quiroz – Autora
H.S. Efraín Cepeda – Autor
H.R. Eloy Chichi Quintero – Autor
H.S. Guillermo Antonio Santos Marín – Autor
H.R. Inji Rasil Asprilla Reyes – Autor
H.S. Iván Cepeda Castro – Autor
H.S. Jaime Alejandro Amín Hernández – Autor
H.R. Jaime Serrano – Autora
H.R. Jorge Camilo Abril Tarache – Autor
H.S. Jorge Eliécer Prieto Riveros – Autor
H.S. Jorge Iván Ospina Gómez – Autor
H.S. Juan Manuel Galán – Autor
H.R. Luis Eduardo Díaz Granados – Autor
H.S. Luis Emilio Sierra Grajales – Autor
H.S. Luis Fernando Velasco Chávez – Autor
H.S. Manuel Mesías Enriquez Rosero – Autor
H.R. María Regina Zuluaga Henao – Autora
H.S. Marco Anibal Avirama – Autor
H.R. Marcos Díaz Barrera – Autor
H.R. Martha Cecilia Curi – Autora
H.S. Óscar Mauricio Lizcano – Autor
H.R. Óscar Ospina Quintero – Autor
H.S. Roberto Víctor Gerlein Echeverría – Autor
H.S. Roosevelt Rodríguez – Autor
H.S. Rosmery Martínez Rosales – Autora
H.R. Nilton Córdoba Manyoma – Autor
H.R. Sandra Liliana Ortiz Nova – Autor
H.S. Susana Correa Borrero – Autor
H.S. Sofía Alejandra Gaviria Correa – Autor
H.S. Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado – Autor
H.S. Viviane Aleyda Morales Hoyos – Autor
H.S. Yamina Pestana – Autora

Dr. Gregorio Elijach Pacheco, Secretario General del Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 14 DE 2017 SENADO

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2017 Senado**, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de acto legislativo, de iniciativa parlamentaria, tiene por finalidad incluir dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia¹, el siguiente artículo:

“Artículo 11A. Todo ser humano en el territorio nacional tiene derecho al agua, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. Su uso prioritario es el consumo humano sin detrimento de su función ecológica, para lo cual el Estado garantizará la protección y recuperación de los ecosistemas del recurso hídrico conforme al principio de progresividad”.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que la consagración del acceso al agua como derecho fundamental tiene las siguientes consecuencias: genera un pasivo judicial contingente para el Estado por la posibilidad que tiene cualquier persona de exigirlo de manera inmediata vía acción de tutela; desconoce que la demanda de acceso al agua para consumo humano requiere de un servicio público que necesita de recursos y políticas públicas progresivas en el tiempo para su implementación y puesta en funcionamiento; y podría implicar que el Estado preste el servicio de manera gratuita en su totalidad.

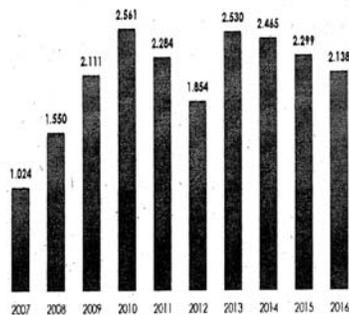
Resulta pertinente evaluar el comportamiento de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) empleados para garantizar el acceso al agua y la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas. En este sentido, en el gráfico 1 se

⁵ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

¹ “de los derechos fundamentales”.

muestran los recursos del PGN que han sido transferidos a los Ministerios encargados de garantizar el acceso al agua y la protección del recurso hídrico y a los establecimientos públicos que ejecutan estos programas, entre los cuales se destacan: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Gráfico 1. Recursos del PGN destinados a garantizar el acceso al agua y la protección del recurso hídrico



Datos en miles de millones de pesos.

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público²

Para el año 2016, la apropiación máxima para garantizar el acceso al agua y la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico fue de **\$2,14 billones** de acuerdo a Ley 1769 de 2015³.

Ahora bien, la consagración del acceso al agua como derecho fundamental, también, podría imponer al Estado la obligación de prestar este servicio de forma gratuita en su totalidad, lo que incluye lugares inaccesibles sin tener en cuenta las limitaciones de índole geográfica y financiera, generando un impacto fiscal incuantificable que, como es claro, no se encuentra ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este impacto fiscal puede ser evidenciado en los costos referentes a los subsidios adicionales que deberán ser suministrados, así como la posible reducción del uso del agua en la producción y generación de energía haciendo necesaria la búsqueda de un sustituto.

² Hasta el año 2011 el Ministerio encargado de ejecutar programas de acceso al agua y protección del recurso hídrico era el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sin embargo, la Ley 1444 de 2011 determinó la escisión del citado Ministerio y se creó el Ministerio de Vivienda Cuidada y Territorio, al cual confirió esta responsabilidad. Desde el año 2012 el promedio de los recursos destinados para los fines mencionados fue de **\$2.287 miles de millones**, cifra superior en **\$381 miles de millones** frente al promedio del período 2007-2011.

³ "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016".

Para proyectar y tener una noción del impacto fiscal, se realiza un cálculo relacionado con la gratuidad completa del servicio a todos los hogares. Para esto, se referencia en primer lugar la información relacionada con los rangos de consumo básico que desde el pasado 1° de mayo de 2016 entraron en vigencia, quedando reglamentados en la Resolución de la Comisión de Regulación del Agua Potable – Cra N° 750 de 2016 (Ver Cuadro 1). Adicionalmente, se indica el valor de la tarifa costo de referencia de consumo básico mensual por individuo de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá - E.S.P., información obtenida en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) y equivalente a **\$2.871** por m³.

Cuadro 1. Rango de consumo básico en m³

Plazo	Frio	templado	Cálido
1 de mayo de 2016	17	18	19
1 enero de 2017	15	16	18
1 de julio de 2017	13	14	17
1 de enero de 2018	11	13	16

Fuente: Comisión de Regulación del Agua Potable - CRA

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos suponer que, para un hogar cualquiera, cuya asignación corresponda al costo de referencia señalado y su consumo corresponda exactamente al promedio del rango actual, se le subsidiará el valor de **\$51.678** mensuales (2.871 x 18). Al año tendría un costo de **\$620.136**. Si suponemos que se subsidiara a un solo hogar por municipio, el valor anual por los 1.119 municipios⁴ en Colombia será de **\$693.932.184**. Sin lugar a dudas, lo propuesto por el Proyecto de Acto Legislativo incluye a todos los hogares colombianos, así que para todas las casas de habitación con base en el censo 2005 del DANE (10.570.899), el costo sería de **\$6.555.395.022.264**, aproximadamente **6,5 billones** de pesos. Es decir **\$4,7 billones** adicionales a lo apropiado en el Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico para el año 2017 (**\$1.878.798.038.725**); recursos que no se encuentran incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En este sentido, si bien el espíritu de la norma es ratificar el derecho de todo ser humano al agua, la aprobación de este proyecto de acto legislativo podría desencadenar una serie de costos, que no se están considerando: la creación de una red nacional de acueducto y alcantarillado, la ampliación de subsidios en la tarifa del servicio de agua y alcantarillado, los costos necesarios para garantizar el mínimo vital de agua y los costos asociados a la protección, conservación, recuperación y manejo sostenible del recurso hídrico y de los ecosistemas.

De otra parte, es importante recordar que toda iniciativa legislativa debe exponer los costos de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la

⁴ DANE 2005.

cual se financiará, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁵, lo cual no se refleja en el texto del proyecto de acto legislativo del asunto.

Finalmente, esta Cartera encuentra que el asunto objeto de regulación refiere a un derecho de corte ambiental, luego no sería correcto su inclusión en el Título II, Capítulo I de la Constitución Política, sino en el Capítulo III del mismo título correspondiente a los derechos colectivos y del ambiente.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ

Viceministra General

DGPPN/DGPM
JAJD/CCLQV
UJ-863/17

Con Copia: H.S Alexander López Maya – Autor
H.R Alirio Uribe – Autor
H.S Armando Alberto Benedetti Villaneda – Autor
H.R Ana Cristina Paz Cardona – Autor
H.S Andrés García Zuccardi – Autor
H.R Angela María Robledo - Autora
H.R Angélica Lozano Correa – Autor
H.R Antenor Durán Carrillo – Autor
H.S Antonio Jose Navarro Wolff – Autor
H.S Carlos Fernando Mota Solarte – Autor
H.S Carlos Fernando Galán – Autor
H.R Carlos Guevara – Autor
H.R Clara Rojas - Autora
H.S Claudia Nayibe López Hernández – Autor / Ponente
H.S Doris Clemencia Vega Quiroz – Autora
H.S Efraín Cepeda – Autor
H.R Eloy Chichi Quintero – Autor
H.S Guillermo Antonio Santos Marín – Autor
H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes – Autor
H.S Iván Cepeda Castro – Autor
H.S Jaime Alejandro Amin Hernández – Autor
H.R Jaime Serrano - Autora
H.R Jorge Camilo Abril Tarache – Autor
H.S Jorge Eliécer Prieto Riveros – Autor
H.S Jorge Iván Ospina Gómez – Autor
H.S Juan Manuel Galán – Autor
H.R Luis Eduardo Díaz Granados - Autor
H.S Luis Emilio Sierra Grajales – Autor
H.S. Luis Fernando Velasco Chávez – Autor
H.S Manuel Mesías Enriquez Rosero – Autor
H.R María Regina Zuluaga Henao- Autora
H.S Marco Anibal Avirama – Autor
H.R Marcos Díaz Barrera - Autor
H.R Martha Cecilia Curi – Autora
H.S Óscar Mauricio Lizcano - Autor
H.R Óscar Ospina Quintero – Autor
H.S Roberto Victor Gerfein Echeverría – Autor
H.S Roosevelt Rodríguez – Autor
H.S Rosmery Martínez Rosales – Autora
H.R Nilton Córdoba Manyoma - Autor
H.R Sandra Liliana Ortiz Nova – Autor
H.S. Susana Correa Borrero – Autor
H.S Sofia Alejandra Gaviria Correa – Autor
H.S. Nerthink Máuricio Aguilar Hurtado – Autor
H.S Viviane Aleyda Morales Hoyos – Autor
H.S Yamina Pestana – Autora

Dr. Gregorio Elijah Pacheco, Secretario General del Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar el porcentaje de cotización en salud de los pensionados del 12 al 4%, cuando la pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos.

Frente al particular, es preciso aclarar que **los aportes en salud** son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional¹. En ellos se ha precisado que son el resultado de la soberanía fiscal del Estado, **una clase de tributo** de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo². Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

“...La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de contribuciones parafiscales definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley para un determinado sector; en que tales recursos se utilizan en su beneficio. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio

¹ Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1995, C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003 entre otras.

² “...los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

sector, y en tanto gravámenes, se encuentran ineludiblemente sujetas a los principios de legalidad y reserva de ley, progresividad, equidad y eficiencia como cualquier otro tributo...³. (Subrayas por fuera de texto original).

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la disminución de la cotización en salud de los pensionados del 12 al 4% es una disminución de la tarifa de un tributo y, por lo mismo, es una medida que incorpora una exención **o beneficio tributario**.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)” (Subrayas por fuera del texto original).⁴

Teniendo que, como se ha demostrado, el contenido del proyecto de ley *sub examine* incluye una exención tributaria, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que **la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno**. Así, si bien en variada jurisprudencia⁵ la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, la de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

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

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que

autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que⁶:

“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal”. (Negrilla por fuera del texto original).

Así las cosas, y específicamente en materia de aportes a seguridad social en salud de los pensionados, la Corte Constitucional realizó el análisis pertinente en la Sentencia C-838 de 2008, al pronunciarse sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara mediante el cual se adicionó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 con el fin de establecer una tarifa de cotización en salud para los pensionados del 12%, considerando lo siguiente:

“...En el presente caso, el proyecto de ley presentado por el Gobierno concedía a los pensionados que recibieran mesadas pensionales que no superaran un salario mínimo legal mensual, una exención tributaria respecto de la obligación de pagar un incremento del 0.5% en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, obligación que, según ha sido definido por esta Corporación en reiterada jurisprudencia, constituye una contribución parafiscal.

En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado “contribución parafiscal”, es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la iniciativa exclusiva del Gobierno...” (Subrayas fuera del texto original).

De igual manera, la Honorable Corte, en Sentencia C-1707 de 2000, al referirse a un caso similar, estableció que:

³ Sentencia C-430 de 2009 M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

⁶ En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“...De conformidad con los anteriores su-puestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que com-promete la facultad constitucional de crear exen-ciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, solo pue-den ser dictadas a instancias del Gobierno na-cional o con su participación y consentimiento expreso.

(...)

En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficia-rios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de inte-rés señalar que siguiendo el criterio hermenéuti-co sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de desti-nación específica, en cuanto constituyen un grava-men, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Segu-ridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado...”. (Subrayas propias).

Como se ve, la jurisprudencia de la Corte ha in-dicado de manera reiterada que la disminución de las tarifas de los aportes a seguridad social está res-tringida por la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el artículo 154 de la Constitución.

En el caso concreto, el proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento establece un benefi-cio tributario, como quiera que disminuye el mon-to de las cotizaciones por aportes a salud de los pensionados del 12 al 4%, cuando la pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos. Al respecto, se debe indicar que actualmente el monto del aporte a salud para los afiliados al Sistema Ge-neral de Seguridad Social en Salud SGSSS es del 12.5% del ingreso o salario base de cotización⁷, mientras que el de los pensionados es del 12%⁸ por efecto de una exención otorgada por la Ley 1250 de 2008, medida que fue considerada por la Cor-te Constitucional como una exención generalizada para todos los pensionados, al manifestar que *“...la variación introducida por el Congreso consistió en extender una exención a toda la población pensio-nada, y no solo a un sector de ella...”*⁹.

⁷ Artículo 204 de la Ley 100 modificado por el artículo 10 de la Ley 112 de 2007.

⁸ En virtud de lo establecido en la Ley 1250 de 2008 que adicionó un parágrafo al artículo 204 de la Ley 100.

⁹ Sentencia C-838 de 2008.

Por lo anterior, al tratarse de un asunto de ini-ciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto de la re-ferencia debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmen-te se ha denominado “aval del gobierno”¹⁰. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o *“... ser otorgado por el ministro el titular de la car-tera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”*¹¹.

En atención a lo anterior, es esta Cartera la única competente para avalar la iniciativa bajo estudio, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regula-ción, en materia fiscal y tributaria, entre otras¹². En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹³ *“determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que or-den en gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministe-rio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal”*¹⁴.

Así las cosas, se debe **precisar que esta inicia-tiva no cuenta con aval del Gobierno, por lo que el trámite está viciado de inconstitucionalidad**¹⁵, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 del 2000:

“...ha de concluirse que cuando la iniciati-va legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros ac-tores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso forma-tivo de leyes que desarrollen las materias pre-vistas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribu-ciones o tasas nacionales”...” (Subraya por fuera del texto original).

¹⁰ Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ Sentencia C-838 de 2008.

¹² Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único del Sector Hacienda.

¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de pre-supuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dic-tan otras disposiciones.

¹⁴ Sentencia C-141 de 2010.

¹⁵ Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de di-cha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del gobierno”.

Este Ministerio reitera las consideraciones expuestas frente al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara en el cual se propone la misma exención tributaria, y se ha destacado su inconveniencia. Así las cosas, el proyecto de ley genera un impacto fiscal promedio anual (en el período 2017-2022) de \$2.5 billones corrientes que dejarán de ingresar al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, si el texto propuesto del articulado entra en vigencia a partir del segundo semestre del 2017, se proyecta que el SGSSS dejaría de recibir \$1.08 billones solamente en 2017, los cuales no están presupuestados. El siguiente cuadro presenta el costo anual del proyecto para los próximos 5 años (en un horizonte de tiempo más amplio, el monto sería superior):

Año	2.017 (segundo semestre)	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022
Recursos que en ese período dejaría de recibir el SGSSS*	\$ 1.065.645	\$ 2.326.246	\$ 2.480.715	\$ 2.644.600	\$ 2.821.228	\$ 3.070.902

* Cifras expresadas en millones de pesos corrientes. - Cálculos propios

Lo anterior pone en evidencia el impacto negativo que el proyecto tiene sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional y sobre las finanzas públicas en general. La disminución de los recursos es vertiginosa y compromete seriamente la garantía constitucional del derecho a la seguridad social de la salud. Adicionalmente, estos recursos no están considerados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.

La propuesta, además, no establece una fuente sustituta de recursos, lo cual infringe las exigencias dispuestas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en el sentido de señalar la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos fiscales de la iniciativa, la cual debe hacerse expresa en toda propuesta de ley.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 OAJ/DGREGS
 LDPR/GAFC
 UJ-1089/17

C.C.: H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar – Ponente
 H.S. Senén Niño Avendaño – Autor

Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General de Senado.

CONCEPTOS JURÍDICOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.

Honorables Senadores

ERNESTO MACÍAS TOVAR

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO

Senado - Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en primer debate al **Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000.

Respetados Congresistas:

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

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa propone la eliminación del "(...) concurso al que deben someterse los Patrulleros, para dar paso a que su ascenso al grado de Subintendente se efectúe por antigüedad (...) "¹. Al respecto, el artículo 1° del proyecto de ley busca modificar el párrafo 4° del artículo 21 del Decreto 1791 de 2000², así:

"Párrafo 4°. Para ingresar como Subintendente, los Patrulleros en servicio activo deberán adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a seis (6) meses. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y para efectos de validar la antigüedad del personal que se encuentre en el grado de Patrullero, el Gobierno nacional establecerá inmediatamente las equivalencias en tiempo a que haya lugar y causará los ascensos correspondientes. Además, los Patrulleros deberán cumplir un tiempo igual o superior a cinco (5) años de servicio activo y los requisitos exigidos para el ascenso establecido por el artículo 21 del presente decreto".

En este sentido, el propósito principal de la iniciativa busca eliminar el concurso y otros requisitos que hoy se exigen de manera exclusiva a los patrulleros de la Policía Nacional para ascender al grado de Subintendente, y en su remplazo, se pro-

¹ **Gaceta del Congreso número 527 de 2016.**

² Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

pone para dicho ascenso contar con cinco (5) años de servicio activo o superior, lo que da lugar a un aumento salarial por antigüedad.

Para calcular el monto de dicha erogación, esta cartera realizó una proyección basada en la totalidad de los miembros actuales de la Policía Nacional en el nivel de patrulleros que cuentan con cinco (5) o más años de servicio y, eventualmente, ascendieran al grado de Subintendente. Para ello es necesario tener presente que el costo actual anual de la población de patrulleros es de **\$1.91 billones**, resultado de multiplicar dicha población policial (61.181 miembros) por una remuneración de **\$2.604.220³**, según el cuadro que se muestra a continuación:

Población actual de Patrulleros	Remuneración mensual Patrulleros	Costo anual (en billones)
61.181	\$2.604.220*	\$1.91

Fuente: Policía Nacional - Incluye prestaciones sociales y contribuciones inherentes a la nómina

* valores a precios de 2016

Ahora bien, en el supuesto caso de que el ascenso dé lugar a la asignación salarial y prestacional del grado de Subintendente, es preciso realizar el siguiente cálculo:

El costo anual que representa un Subintendente de la Policía Nacional es de **\$38.662.656**, factor que resulta de multiplicar su remuneración mensual por 12 meses, así:

Grado	Remuneración mensual	Remuneración anual
Subintendente	\$3.221.888*	\$38.662.656**

Fuente: Policía Nacional.

*valores a precios de 2016

** Incluye prestaciones sociales y contribuciones inherentes a la nómina

Asimismo, el costo que representaría la conformación de los futuros Subintendentes es de **\$2.37 billones**, resultado de multiplicar el costo de remuneración anual de los actuales Subintendentes por la población actual de patrulleros que cuentan con más de 5 años de servicio, así:

Remuneración anual Subintendentes	Población actual de Patrulleros	Costo de la nueva planta de Subintendentes (en billones)
\$38.662.656	61.181*	\$2.37

*Fuente: Policía Nacional.

De manera que, restar el costo actual de Patrulleros con el costo de los nuevos Subintendentes, daría como resultado la erogación adicional anual a cargo de la Nación por un valor de **\$453 mil millones**, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

Erogación Adicional Anual		
Costo actual de Patrulleros	Costo actual de Subintendentes	Costo anual de la Iniciativa
\$1.91 billones	\$2.37 billones	\$453 mil millones*

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público General

Por lo tanto, la eliminación del concurso y el establecimiento de la antigüedad como el mecanismo principal para que los patrulleros de la Policía Nacional asciendan al grado de Subintendente con recursos adicionales anuales del Presupuesto General de la Nación se estima en un valor de **\$453 mil millones**, los cuales no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto del Sector.

Es importante resaltar que, el Gobierno nacional en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992⁴, expidió el Decreto número 1163 de 2014⁵ en el cual se estableció la prima de retorno a la experiencia para los patrulleros que cuentan con 5 o más años de servicio, el cual indica *“El cinco por ciento (5%) del sueldo básico a partir del quinto año de servicio en el grado de Patrullero y el uno por ciento (1%) más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el veinticinco por ciento (25%)”*.

Como se observa, el Estado no ha sido indiferente a la situación prestacional de los patrulleros de la Policía Nacional. Precisamente, por concepto de prima de retorno a la experiencia para los patrulleros con 5 o más años de servicio, se destinaron recursos por un valor de **\$82 mil millones** en el año 2016.

Además, el proyecto de ley omite detallar los costos fiscales y las fuentes de ingresos adicionales con las cuales se pretende financiar el mismo, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003⁶, así:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales

³ Fuente: Policía Nacional - Salario actual de un Patrullero de la Policía Nacional. Incluye prestaciones sociales y contribuciones inherentes a la nómina.

⁴ Mediante 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 empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

⁵ Por el cual se modifica el Decreto 1091 de 1995.

⁶

de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...)".

De esta manera, es claro que al proponerse un nuevo gasto, es necesario identificar el nuevo ingreso, la fuente de ahorro o la financiación requerida para su implementación y, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa, de lo contrario se pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de la Nación.

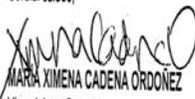
Finalmente, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política "(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los (...) literales (...) e), del numeral 19 del artículo 150 (...)", esto es, lo concerniente a la fijación del "(...) régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. (...)".

Lo anterior significa que, de manera exclusiva, le corresponde al Gobierno nacional presentar las iniciativas que refieran a la fijación del régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública -en particular los de la Policía Nacional-, de suerte que la ausencia de aval por parte del Ejecutivo representado en esta cartera durante el trámite legislativo, podría acarrear un riesgo de inconstitucionalidad. Así lo ha manifestado la Corte Constitucional:

"(...) las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de este en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)".⁷

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera respetuosa, se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con las iniciativas de esa Cartera.

Cordial saludo,

Cordial saludo,

 MARIA XIMENA CADENA ORDÓÑEZ
 Viceministra General
 JCPALQVIG&C
 DGPPH

Con copia a:

Dr. Diego Alejandro González González, Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, para que obre en el expediente.
 Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre en el expediente.

UU-0855-17



CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2016 SENADO, 211 DE 2016 CÁMARA

por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

1.1. Oficina Asesora Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios sobre la ponencia para cuarto debate al **Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado, 211 de 2016 Cámara**, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley tiene como objeto transformar la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria del Trópico Americano (Unitrónico).

El artículo 2° de la iniciativa establece:

"Artículo 2°. Solo para los efectos de esta ley. A iniciativa del Gobernador autorícese a la Asamblea del Departamento de Casanare a oficializar e incorporar en la estructura administrativa del Departamento a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, previa renuncia o donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano si así lo establecen sus estatutos internos. La institución universitaria oficializada mediante ordenanza quedará organizada como una Institución Universitaria Pública de orden departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de disolución".

Sobre el particular, se precisa que en el Congreso de la República se tramitó el Proyecto de ley número 137 de 2015 Cámara, cuyo objeto era el fortalecimiento de la Unitrónico mediante la expedición de una estampilla, el cual fue archivado, entre otras razones, por la incertidumbre sobre el

régimen y naturaleza jurídica de esta Fundación. Las razones de archivo son de conocimiento de los autores del Proyecto bajo análisis, tanto es así que en la exposición de motivos se señala que “(...) la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes después de un amplio estudio no consideró viable dicha iniciativa hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo o Ministerio de Educación Nacional definan la situación del régimen y la naturaleza jurídica de Unitrópico”¹.

En este sentido, es preciso recordar que la Unitrópico fue constituida en el año 2000 como una institución de carácter mixto por tener participación pública y privada². Posteriormente, fue reconocida mediante la Resolución 1311 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) como una institución de educación superior de carácter privado sin ánimo de lucro. Luego, en el año 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado³, en concepto relacionado con la situación jurídica de la Unitrópico, estableció que bajo la Ley 30 de 1992⁴, no es posible que el Estado cree y organice una institución de educación superior en asociación con los particulares, por lo tanto, las únicas formas viables de prestar el servicio de educación superior son mediante entes universitarios autónomos o establecimientos públicos de orden nacional, departamental o municipal, creados mediante ley, ordenanza o acuerdo, según el caso.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) El elemento fundamental en la distinción de los establecimientos públicos y las universidades es precisamente el grado de su autonomía. Mientras que los primeros hacen parte de la administración y, por tanto, gozan de menor autonomía; las segundas no están supeditadas al poder ejecutivo y tienen un poder mayor de autorregulación (...)”⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, para incorporar la Unitrópico a la estructura de la administración departamental de Casanare se requiere utilizar la figura del establecimiento público, el cual goza de las siguientes características conforme a lo establecido en el artículo 70 de la Ley 489 de 1998⁶.

“**Artículo 70. Establecimientos públicos.** Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;
- b) Autonomía administrativa y financiera;
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes”.

Por otro lado, teniendo en cuenta que dicho establecimiento público sería una nueva Institución de Educación Superior Oficial (IES), es necesario cumplir previamente con el procedimiento especial establecido en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992⁷ reglamentado en el Decreto 1075 de 2015⁸, que establece:

“**Artículo 58.** La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del Gobierno un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)”.

En otras palabras, el Congreso de la República, la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o Municipal podrá crear la nueva IES, a través de ley, ordenanza o un acuerdo, según corresponda, siempre que exista aprobación por parte del MEN del estudio de factibilidad de la nueva institución, lo cual concede personería jurídica a la nueva IES. En este sentido, el proyecto de ley o acto administrativo, según corresponda, deberá estar acompañado de la resolución de reconocimiento de personería jurídica de la nueva institución.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio precisa que la iniciativa legislativa del asunto no contiene documento o referencia del cumplimiento del trámite previo ante el Ministerio de Educación Nacional. Asimismo, es claro que la Ley 30 de

orden nacional se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Artículos 59 y siguientes de la Ley 30 de 1992.

⁸ El cual compila el Decreto 1478 de 1994, “por el cual se establecen los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de personería jurídica de instituciones privadas de educación superior; la creación de seccionales y se dictan otras disposiciones”.

¹ *Gaceta del Congreso* número 131 de 2016.

² Dato recuperado de 10 de octubre de 2016 en la siguiente ruta: Página Oficial del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior/Consulte Instituciones de Educación Superior/Nombre de institución /Trópico/Buscar/Código/2743.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto Radicado Interno 2242 de 9 de julio de 2015. C.P. Germán Alberto Bula Escobar. Referencia: Tipología y naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior en la Ley 30 de 1992. Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).

⁴ Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-587 de 1997. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del

1992 permite que la Asamblea departamental cree la IES, siempre que cumpla con los requisitos anteriormente señalados, en especial, la aprobación y reconocimiento previo de personería jurídica de la IES por parte del MEN, sin acudir al presente trámite legislativo.

De acuerdo con lo anterior, esta Cartera considera que la iniciativa puede ocasionar inseguridad jurídica respecto a la naturaleza jurídica de la Unitrópico y una grave afectación en la prestación del servicio público de educación que actualmente está presta, habida cuenta que corre el riesgo de no cumplir con los requisitos para la creación de una nueva Institución de Educación Superior del orden territorial, en la medida que busca por ley darle a la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano la condición de Institución de Educación Superior de orden territorial, sin cumplir con los requisitos anteriormente señalados. En especial, si se tiene en cuenta que el artículo 2° del proyecto señala: “(...) *La institución universitaria oficializada mediante Ordenanza quedará organizada como una Institución Universitaria Pública de orden departamental con sujeción a las particularidades de la Ley 30 de 1992, sin necesidad de disolución (...)*”.

Igualmente, el artículo 4° establece que “(...) *Una vez la Asamblea Departamental de Casanare expida la Ordenanza de incorporación a la estructura administrativa de la institución, autorícese al Ministerio de Educación Nacional para que se incluya en la lista de instituciones oficialmente reconocidas a la Institución Universitaria Internacional del Trópico Americano (“Unitrópico”), en un plazo máximo de seis (6) meses*”. Al respecto, esta Cartera reitera el desconocimiento de la Ley 30 de 1992 y las competencias del Ministerio de Educación Nacional, al establecer un procedimiento especial respecto del reconocimiento de la Unitrópico, sin el lleno de los requisitos exigidos para la constitución de instituciones de educación superior oficiales, particularmente la necesidad de que el MEN les reconozca personería jurídica.

Asimismo, la iniciativa quebranta el artículo 13 de la Constitución Política al desconocer el principio de igualdad por establecer un trato diferente para la Unitrópico. En materia de igualdad, la Corte Constitucional ha establecido que una medida que implique un trato diferente será constitucional siempre que: i) la medida sea adecuada, es decir, constituya un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; ii) sea necesaria o indispensable; y iii) no sacrifique valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial⁹. Así las cosas, en el proyecto no se esgrimen razones suficientes que justifiquen racional ni proporcionalmente establecer un procedimiento especial y único para crear una nueva Institución de Educa-

ción Superior y, por el contrario, pone en riesgo el servicio público de educación superior de la población que se inscriba a la pretendida institución, en caso de que esta no sea viable técnica, financiera y jurídicamente.

De otra parte, el artículo 2° señala que se oficializará e incorporará la Unitrópico a la estructura del departamento de Casanare “(...) *previa renuncia o donación al Departamento de los derechos sobre los aportes, cuotas sociales o bienes a nombre de entidades públicas y particulares dentro del patrimonio de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano si así lo establecen sus estatutos internos. (...)*”.

Al respecto, se precisa que desde el 2002 la Unitrópico fue reconocida como una entidad sin ánimo de lucro, en este sentido, su régimen jurídico está contemplado en los artículos 633 al 652 del Código Civil. De tal manera que el artículo 637 del mencionado Código señala que “(...) *lo que pertenece a una corporación, no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen; y recíprocamente, las deudas de una corporación no dan a nadie derecho para demandarlas en todo o parte, a ninguno de los individuos que componen la corporación, ni dan acción sobre los bienes propios de ellos, sino sobre los bienes de la corporación. (...)*”, en otras palabras, no es posible hablar de aportes o cuotas sociales a nombre de los aportantes de la Fundación. En este caso, el patrimonio de la Unitrópico es indivisible, por lo tanto, no es viable jurídicamente la figura propuesta en el aparte citado del artículo 2° del proyecto de ley.

En otro punto, la iniciativa contempla usar recursos del Sistema General de Regalías (SGR), así:

“Artículo 6°. *Una vez la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano sea organizada como institución universitaria pública del orden departamental, presentará directamente proyectos de formación y capacitación científica al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, conforme a los requisitos generales expedidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Los proyectos beneficiarán a docentes de planta, estudiantes y egresados de la institución.*”.

Frente a lo anterior, se considera que la inclusión de estos recursos quebranta el principio constitucional de unidad de materia, en tanto no guarda conexidad objetiva y razonable con el propósito de la iniciativa, esto es, establecer la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano. La Corte Constitucional ha establecido sobre el mencionado principio:

“(...) *El artículo 158 de la Carta expresa que ‘todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o*

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-577 de 2005. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*modificaciones que no se relacionen con ella'. A su vez, el artículo 169 ibídem, dice que 'el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido'. La Corte ha expresado que las exigencias constitucionales antes anotadas buscan que el Legislador imprima un mínimo de coherencia interna al cuerpo de las leyes, que permita a los destinatarios de las normas identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan. (...) En suma, la jurisprudencia ha precisado que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene. Lo que no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable (...)'*¹⁰.

Igualmente, esta disposición es inconstitucional por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 361 de la Carta Política¹¹, al desconocer la fina-

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 573 de 2011. M. P. Mauricio González Cuervo.

¹¹ **Artículo 361.** <Artículo modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 5 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:>

(...)

Parágrafo 2º. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y

lidad y destinación de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y las competencias asignadas por la norma superior a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

La Corte Constitucional ha señalado cuál es la importancia de los OCAD en los siguientes términos:

*"(...)La estructura de los OCAD y las reglas que disciplinan la adopción de decisiones buscan asegurar un diálogo efectivo entre los gobiernos nacional, departamental y municipal, y la selección de proyectos de inversión convenidos entre esas instancias y acordes con los ejercicios de planeación realizados en cada uno de ellos (...)'*¹².

Asimismo, es preciso señalar que conforme el parágrafo 2º del artículo 361 de la Carta Política, es el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación el llamado a viabilizar, priorizar y aprobar proyectos financiados con recursos de FCTI, para lo cual debe tener en cuenta los lineamientos y requisitos legales y reglamentarios que rigen la materia, en especial, que los proyectos presentados estén en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Sobre el particular, el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012¹³ estipula que el FCTI tiene por objeto *"(...) incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población (...)'*

Por otra parte, partiendo del supuesto de que se subsanaran los problemas anteriores y finalmente se creara una nueva Institución Pública de Educación Superior, se debe tener en cuenta que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 estipula:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente. (...) (Subrayas fuera del texto).

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³ *"Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"*.

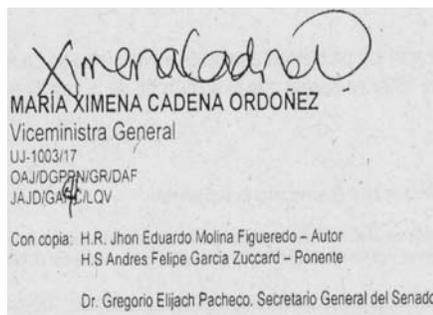
Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Parágrafo. *En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo”.*

De modo que, comoquiera que el proyecto de ley no incluye el impacto fiscal de la iniciativa, ni fuentes de financiación adicionales que cubran los costos de la misma, conforme lo establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁴, es imposible cuantificar los gastos que esta generaría. No obstante, teniendo en cuenta que el país atraviesa por una situación macroeconómica que limita el gasto público, se estima que el Proyecto de Ley podría implicar para la nación un gasto que no se encuentra contemplado en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

Por todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa se abstiene de emitir concepto favorable del proyecto de ley del asunto, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



¹⁴ Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones (...)”
Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. 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 (...).*

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA

por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

1.1.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Carrera 8 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para cuarto debate al **Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara**, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar el porcentaje de cotización en salud de los pensionados del 12 al 4%, cuando la pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos, para lo cual se pretende modificar el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

Frente al particular, es preciso aclarar que **los aportes en salud** son una contribución parafiscal cuya naturaleza jurídica ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional¹. En ellos se ha precisado que son el resultado de la soberanía fiscal del Estado, **una clase de tributo** de carácter obligatorio que se cobra a un grupo determinado y se invierte en beneficio del mismo². Al respecto ha señalado la Corte Constitucional:

“...La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha atribuido a las cotizaciones efectuadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, el carácter de contribuciones parafiscales definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley

¹ Sentencias C-152 de 1997, C-577 de 1995; C-711 de 2001, C-1067 de 2002 y C-800 de 2003, entre otras.

² “...los tributos o contribuciones parafiscales constituyen una categoría tributaria específica distinta de las tasas y los impuestos...” Sentencia C-577 de 1995 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

para un determinado sector; en que tales recursos se utilizan en su beneficio. Las contribuciones parafiscales no son otra cosa que un instrumento de intervención del Estado en la economía destinado a extraer recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector; y en tanto gravámenes, se encuentran ineludiblemente sujetas a los principios de legalidad y reserva de ley, progresividad, equidad y eficiencia como cualquier otro tributo...”³ (Subrayas por fuera del texto original).

Así, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

Ahora bien, es relevante considerar que la disminución de la cotización en salud de los pensionados del 12% al 4% es una disminución de la tarifa de un tributo y, por lo mismo, es una medida que incorpora una exención o **beneficio tributario**.

En esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria (...)” (Subrayas por fuera del texto original)⁴.

Teniendo que, como se ha demostrado, el contenido del proyecto de ley *sub examine* incluye una exención tributaria, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que **la iniciativa legislativa para estos asuntos es privativa del Gobierno**. Así, si bien en variada jurisprudencia⁵ la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente, la de iniciativa gubernamental de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política que establece:

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

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que orde-

nen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que⁶:

“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, **a iniciativa del gobierno**, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal” (Subrayas por fuera del texto original).

Así las cosas, y específicamente en materia de aportes a seguridad social en salud de los pensionados, la Corte Constitucional realizó el análisis pertinente en la Sentencia C-838 de 2008, al pronunciarse sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 26 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara mediante el cual se adicionó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 con el fin de establecer una tarifa de cotización en salud para los pensionados del 12%, considerando lo siguiente:

“...En el presente caso, el proyecto de ley presentado por el Gobierno concedía a los pensionados que recibieran mesadas pensionales que no superaran un salario mínimo legal mensual, una exención tributaria respecto de la obligación de pagar un incremento del 0.5% en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, obligación que, según ha sido definido por esta Corporación en reiterada jurisprudencia, constituye una contribución parafiscal.

En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado “contribución parafiscal”, es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la iniciativa exclusiva del Gobierno...” (Subrayas fuera del texto original).

De igual manera, la Honorable Corte, en Sentencia C-1707 de 2000, al referirse a un caso similar, estableció que:

“...De conformidad con los anteriores supuestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que compromete la facultad

³ Sentencia C-430 de 2009, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ Véase la Sentencia C-748 de 2009. La cual sigue lo establecido en la Sentencia C-511 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

⁶ En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

rad constitucional de crear exenciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, solo pueden ser dictadas a instancias del Gobierno nacional o con su participación y consentimiento expreso.

(...)

En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado...” (Subrayas propias).

Como se ve, la jurisprudencia de la Corte ha indicado de manera reiterada que la disminución de las tarifas de los aportes a seguridad social está restringida por la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el artículo 154 de la Constitución.

En el caso concreto, el proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento establece un beneficio tributario, comoquiera que disminuye el monto de las cotizaciones por aportes a salud de los pensionados del 12 al 4%, cuando la pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos. Al respecto, se debe indicar que actualmente el monto del aporte a salud para los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es del 12.5% del ingreso o salario base de cotización⁷, mientras que el de los pensionados es del 12%⁸ por efecto de una exención otorgada por la Ley 1250 de 2008, medida que fue considerada por la Corte Constitucional como una exención generalizada para todos los pensionados, al manifestar que “...la variación introducida por el Congreso consistió en extender una exención a toda la población pensionada, y no solo a un sector de ella...”⁹.

Por lo anterior, al tratarse de un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto de la referencia debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del gobierno”¹⁰. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional

en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”¹¹.

En atención a lo anterior, es esta Cartera la única competente para avalar la iniciativa bajo estudio, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación, en materia fiscal y tributaria, entre otras¹². En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹³ “determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal”¹⁴.

Así las cosas, se destaca que este Ministerio ha planteado observaciones de carácter técnico, fiscal y legal durante el trámite legislativo para oponerse al presente proyecto. **Es con base en ellas que es necesario precisar que esta iniciativa no cuenta con aval del Gobierno, por lo que el trámite está viciado de inconstitucionalidad**¹⁵, en los términos de lo establecido, entre otras, en la Sentencia C-1707 del 2000:

“...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, ‘las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales’...” (Subraya por fuera del texto original).

Este Ministerio reitera las consideraciones expuestas frente a esta iniciativa en pronunciamientos anteriores y la inconveniencia de la exención tributaria. En lo particular con el texto propuesto para cuarto debate, el proyecto de ley genera un impacto fiscal promedio anual (en el período 2017-2022) de \$2.5 billones de pesos corrientes que dejarán de ingresar al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, si el texto propuesto del articulado entra en vigencia a par-

¹¹ Sentencia C-838 de 2008.

¹² Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único del Sector Hacienda.

¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Sentencia C-141 de 2010.

¹⁵ Cfr. Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, que permite que un proyecto de ley de dicha naturaleza pueda ser tramitado en el Congreso de la República, por iniciativa parlamentaria, siempre y cuando el Gobierno consienta en el mismo, mediante la figura denominada jurisprudencialmente como “aval del gobierno”.

⁷ Artículo 204 de la Ley 100 modificado por el artículo 10 de la Ley 112 de 2007.

⁸ En virtud de lo establecido en la Ley 1250 de 2008 que adicionó un párrafo al artículo 204 de la Ley 100.

⁹ Sentencia C-838 de 2008.

¹⁰ Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

tir del segundo semestre del 2017, se proyecta que el SGSSS dejaría de recibir **\$1.08** billones de pesos solamente en 2017, los cuales no están presupuestados. El siguiente cuadro presenta el costo anual del proyecto para los próximos 5 años (en un horizonte de tiempo más amplio, el monto sería superior):

Año	2.017 (segundo semestre)	2.018	2.019	2.020	2.021	2.022
Recursos que en ese periodo dejaría de recibir el SGSSS*	\$ 1.085.645	\$ 2.328.246	\$ 2.480.715	\$ 2.844.800	\$ 2.821.228	\$ 3.070.602

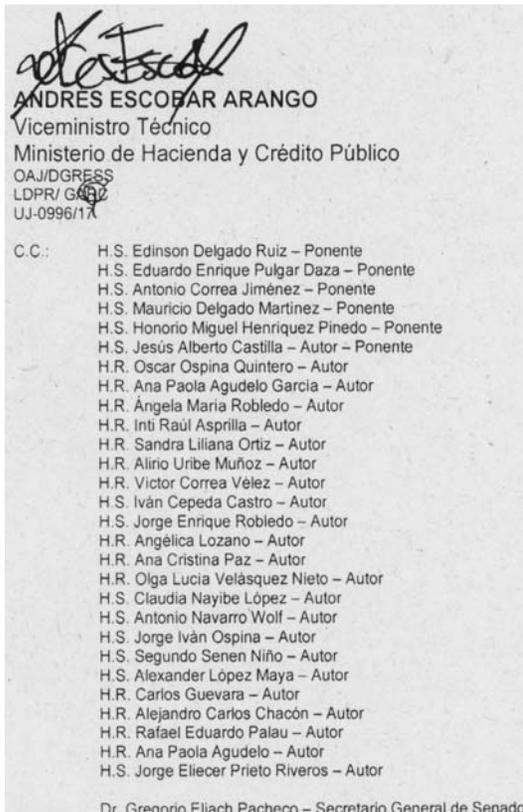
* Cifras expresadas en millones de pesos corrientes - Cálculos propios

Lo anterior pone en evidencia el impacto negativo que el proyecto tiene sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional y sobre las finanzas públicas en general. La disminución de los recursos es vertiginosa y compromete seriamente la garantía constitucional del derecho a la seguridad social de la salud. Adicionalmente, estos recursos no están considerados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.

La propuesta, además, no establece una fuente sustituta de recursos, lo cual infringe las exigencias dispuestas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en el sentido de señalar la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos fiscales de la iniciativa, la cual debe hacerse expresa en toda propuesta de ley.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



CONCEPTO JURÍDICO DEL BANCO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se rinden honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio.

GG-09910

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

Honorables Senadores

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

PAOLA HOLGUÍN MORENO

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Ponentes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 118 de 2016 Senado, por medio de la cual se rinden honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio.

Asunto: Comentarios del artículo 7° del Proyecto de ley número 118 de 2016 Senado - “*Biblioteca Virtual Julio César Turbay Ayala*”.

Honorables Senadores:

Hemos conocido el texto del proyecto de ley citado en la referencia, en cuyo artículo 7° se encarga al Banco de la República para crear y poner en funcionamiento, a través de la Biblioteca Luis Ángel Arango, una plataforma virtual digital denominada “*Biblioteca Virtual Julio César Turbay Ayala*” que “(...) contenga la biografía de la vida y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, una recopilación de sus más selectos discursos y escritos políticos, sociales y humanos, galería fotográfica, publicaciones y demás obras de su autoría (...)”.

En primer lugar, queremos resaltar la importancia de las leyes de honores que exaltan la actividad de personas que promueven valores importantes en la sociedad, como es el caso del proyecto de ley en comento, el cual entre diversos modos de reconocimiento dispone la creación de una plataforma digital que permitirá la consulta de documentos relativos a la vida y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala.

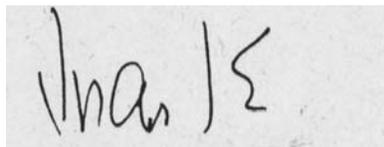
En este contexto, el Banco de la República en el ejercicio de las funciones culturales que le competen¹, a través de la Biblioteca Luis Ángel Aran-

¹ Conforme a lo dispuesto en la Ley 31 de 1992 y sus estatutos (Decreto 2520 de 1993)¹ ejerce las funciones cultu-

go tiene a disposición del público una biblioteca virtual² que cuenta con materiales, contenidos e información, sobre Colombia y personajes o autores colombianos, que puede ser consultada por internet desde cualquier parte del país o del mundo. Actualmente, en dicha biblioteca virtual se encuentra disponible para consulta la biografía y múltiples documentos destacados (artículos, proyectos y reseñas) referentes al expresidente Julio César Turbay Ayala³.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que la propuesta incluida en el artículo 7° del mencionado proyecto de ley viene siendo desarrollada por el Banco de la República a través de la Biblioteca Luis Ángel Arango, lo cual no obsta para que en cumplimiento de la ley y dado que dentro de las actividades propias de la biblioteca se encuentra la de desarrollar de manera permanente la información que tiene a disposición del público, esta se enriquezca con otras obras, discursos o escritos políticos del expresidente Julio César Turbay Ayala, que le sean remitidas por otras entidades, como la Biblioteca Nacional y el Archivo Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 5° del mencionado proyecto de ley.

Un cordial saludo,



JUAN JOSÉ ECHAVARRIA
Gerente General

rales y científicas que estaba desarrollando al momento de la expedición de la citada Ley 31 de 1992, esto es, el Museo del Oro y la Biblioteca Luis Ángel Arango¹ con sus extensiones en música y artes plásticas.

² Contiene materiales en diferentes formatos, organizados en colecciones temáticas. En ella se pueden encontrar libros, imágenes, archivos sonoros y de video, páginas interactivas, exhibiciones en línea, proyectos temáticos, y materiales educativos.

De igual forma busca, a través de la investigación de las colecciones patrimoniales, poner a disposición del público nuevos contenidos, que den valor agregado a los mismos y que sean de interés para diferentes tipos de público.

Se trata de la biblioteca virtual más grande del país, con más de 16.000 títulos, en la que hay 60 proyectos digitales (bases de datos, archivos de fotografías, sonoros y desarrollos web, entre otros), así como otros recursos (libros electrónicos y plataformas de autoformación).

³ Se puede consultar en el siguiente link: <http://www.ban-repcultural.org/blaavirtual/biografias/turbay-ayala>

CONTENIDO

Gaceta número 378 - Martes, 23 de mayo de 2017
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 203 de 2016 Cámara, 167 de 2016 Senado, por la cual se modifican algunas disposiciones del Código de Tránsito	1
TEXTOS DEFINITIVOS	
(Discutido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), según acta número 32. Legislatura 2016-2017) al Proyecto de ley 127 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción	10
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente	15
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2017 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia	19
Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 14 de 2017 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia	21
Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 15 de 2016 Senado, por la cual se modifica el Régimen de Seguridad Social de los Pensionados	23
Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 26 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto 1791 de 2000	26
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 122 de 2016 Senado, 211 de 2016 Cámara, por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano	28
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado al proyecto de ley número 008 de 2015 cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados	32
Concepto jurídico del Banco de la República al Proyecto de ley número 118 de 2016 Senado, por medio de la cual se rinden honores a la memoria y obra del expresidente Julio César Turbay Ayala, con ocasión del primer centenario de su natalicio	35