



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 65

Bogotá, D. C., viernes, 2 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 44 de 1990 en relación con el cobro del impuesto predial.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer los requisitos para el ajuste anual del cobro del impuesto predial, en los departamentos y distritos que sean capitales de departamento, así como el Distrito Capital de Bogotá.

Artículo 2°. *Ajuste anual de la base.* Adiciónese un parágrafo, al artículo 8° de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 6° de la Ley 242 de 1995, así:

Parágrafo 3°. Los municipios y distritos, que sean capitales de departamento, para poder ajustar la base gravable anual del impuesto predial, deberán cumplir con los indicadores de seguridad y movilidad, garantizar una cobertura y continuidad en la prestación de servicios públicos superior al ochenta por ciento y tener un desempeño fiscal eficiente.

Para los efectos de este artículo se entenderá que se cumple con los indicadores de seguridad, si la tasa de hurtos y homicidios se encuentra por debajo de la media nacional. Los indicadores de movilidad se entienden cumplidos si existe un tiempo eficiente de desplazamiento periferia centro, existe acceso a medios de transporte alternativos, así como bajas emisiones de CO₂.

Para la definición del desempeño fiscal, el puntaje de desempeño debe ser igual o superior

al promedio nacional, de conformidad con el índice definido por el Departamento Nacional de Planeación.

Estos indicadores, así como los demás requisitos, deberán cumplirse el año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal para la cual se realice el ajuste del impuesto.

De no cumplirse con los indicadores y requisitos establecidos en este parágrafo, se deberá suspender el ajuste anual de la base del impuesto predial, hasta por cinco años.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

ROY BARRERAS
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El impuesto predial es un tributo de carácter municipal y distrital que grava la propiedad raíz, con base en los avalúos catastrales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y por las oficinas de catastro de algunas ciudades del país.

Este impuesto tuvo su origen en 1920, a través de la Ley 34 que reguló la tarifa establecida en el numeral 37 del artículo 97 de la Ley 4ª de 1913, que le otorgó a las Asambleas la competencia para reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz.

De acuerdo con Martínez Vásquez¹, *se espera que, a mayor autonomía presupuestal, se lleven a cabo mayores inversiones que generen escenarios para el desarrollo, tanto a nivel nacional como subnacional. Sin embargo, es preciso señalar que esta situación lleva intrínsecamente supuestos como el buen gobierno y la transparencia en el recaudo de impuestos y la ejecución de los recursos públicos, así como políticas adecuadas de administración de estos que garanticen el buen funcionamiento de los mecanismos de transferencia.*

En el caso colombiano, el manejo del impuesto predial siempre ha estado a cargo de las entidades territoriales y de conformidad con lo fijado por la ley, los Concejos Municipales y Distritales fijan la tarifa de este impuesto, que actualmente se cobra y se ajusta de forma anual.

En este sentido, el objetivo de este proyecto de ley es establecer los requisitos e indicadores que deberá cumplir el respectivo municipio o distrito que sea capital de departamento, así como el Distrito Capital de Bogotá, para poder hacer el ajuste anual de la base gravable del impuesto y de no cumplirse con los indicadores y los requisitos establecidos, no se podrá hacer el respectivo ajuste hasta por cinco años.

En el año 2007, la Corte Constitucional reiteró la potestad que tiene el legislativo para definir los tributos que se cobran en todos los niveles de la administración y fijar los parámetros a los que deben ceñirse los respectivos Concejos Municipales y Distritales, en los siguientes términos:

El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. Las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica

que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales².

En este caso, se requiere prever unos estándares mínimos de bienestar para la sociedad, como requisito *sine qua non* para el ajuste anual del impuesto predial, con el objetivo de generar una inversión eficiente de los recursos de los contribuyentes, a los que anualmente se les grava su propiedad inmueble.

En materia de seguridad, de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)³, en la encuesta de percepción de abril a junio de 2017, se encontró que la tasa de ciudadanos afectados por un delito es del 16,2%, siendo los delitos más frecuentes el denominado hurto callejero, el hurto a residencias, el hurto de celulares y el hurto a vehículos.

En este mismo informe se señala que las ciudades más afectadas fueron Bogotá, Pasto, Cali, Valledupar, Neiva, Cúcuta, Riohacha, Medellín, Tunja, Quibdó y Armenia, todas estas capitales de departamento, que efectúan siempre el ajuste de la base gravable del impuesto.

Ahora bien, en lo relativo a la movilidad, de acuerdo con un estudio de la Red Ciudades Cómo Vamos⁴, el tráfico en las principales ciudades del país se ha complicado, la congestión se debe en parte a la falta de vías; la disminución del uso de los sistemas de transporte público y la realización de obras, pero, principalmente, al incremento del uso de vehículos particulares (carros y motos), medidas como el Pico y Placa, no han sido suficientes para mejorar la movilidad de las ciudades.

En lo relacionado con la prestación de los servicios públicos, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación⁵, en las capitales del país la cobertura supera el 80%, pero no se ha garantizado plenamente la continuidad en la prestación de los servicios.

Finalmente, en lo relacionado con el desempeño fiscal, el Departamento Nacional de Planeación⁶, estableció en el índice de Desempeño Fiscal, concluyendo que de 2015 a 2016, este desempeño disminuyó en cinco puntos, *“en los territorios (departamentos y municipios) el gasto de inversión disminuyó 14% entre 2015 y 2016 (de \$88,9 billones a \$76,4 billones). La inversión entre final y principio de gobiernos se reduce,*

² Corte Constitucional, Sentencia C-517-07.

³ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2017/Presentacion_ECSC_2017.pdf

⁴ Redcomovamos.org

⁵ Sistema de Indicadores Sociodemográficos (SDS).

⁶ <https://www.dane.gov.co/Paginas/Desempe%C3%B1o-fiscal-de-los-municipios-disminuy%C3%B3-entre-2015-y-2016.aspx>

¹ El Impuesto a la Propiedad en la Práctica, Cambridge, 2008.

en especial por las formulaciones de los nuevos planes de desarrollo y los tiempos de contratación que se toman las nuevas administraciones.

El ranking de los mejores cinco municipios con su respectivo puntaje, son: Rionegro, Antioquia (91,25), Monterrey, Casanare (90,74), Cajicá, Cundinamarca (88,78), Nobsa, Boyacá (88,67) y Tenjo, Cundinamarca (88,18). Los municipios con más bajo desempeño fiscal fueron: Tadó, Chocó, en el puesto 1.101 (34,55 puntos); Topaipí, Cundinamarca en la posición 1.100 (36,29 puntos); Cunday, Tolima es el 1.099 (36,87 puntos); Curillo, Caquetá se ubica a 1.098 (42,29 puntos) y Fredonia, Antioquia, es el 1.097 (42,32 puntos).

Vale la pena destacar, que solo después de los primeros cinco municipios, aparecen las primeras capitales dentro de ese ranking, empezando por Bogotá con 82,5 puntos, seguido de Medellín, Pereira y Santa Marta.

Así las cosas, bajo estos precisos puntos de búsqueda de un mejor bienestar y unas inversiones más eficientes, en los municipios y distritos, capitales de departamento, a través de esta

iniciativa legislativa se buscan establecer unas exigencias específicas, para poder hacer el ajuste anual de la base gravable del impuesto predial, que de no cumplirse, el ajuste quedará congelado, hasta por cinco años.

Cordialmente,



ROY BARRERAS
Senador

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de febrero del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 217 de 2017, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Roy Barreras Montealegre*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2017 CÁMARA, 179 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

Bogotá, D.C., febrero 22 de 2018

Doctor

EFRAÍN TORRES

Presidente

Comisión Segunda, Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley número 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hizo como ponentes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir

informe de ponencia para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el “Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

TRÁMITE DEL PROYECTO EN CÁMARA DE REPRESENTANTES

Origen: Gubernamental.

Autoras: Señora Ministra de Comercio, Industria y Turismo y señora Ministra de Relaciones Exteriores.

Publicación: *Gaceta del Congreso* número 1003 de 2016.

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 890 de 2017.

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley de iniciativa gubernamental fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 10 de noviembre de 2016, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en cabeza de la doctora María Ángela Holguín; y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a cargo en aquel entonces de la doctora María Claudia Lacouture Pinedo.

El proyecto de ley recibió el número de Radicación 179 de 2016 Senado, y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1003 de 2016. Fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, rindiéndose ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número **150 de 2017**; y siendo discutido y aprobado el día 28 de marzo de 2017 por dicha Comisión.

Con posterioridad, se rinde ponencia para segundo debate, la cual se publica en la *Gaceta del Congreso* número **294 de 2017**, siendo la iniciativa debatida en la plenaria del Senado de la República y aprobada el pasado 16 de agosto del año en curso.

Tras su curso a la Cámara de Representantes con fecha del 28 de agosto, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, fuimos designados para rendir informe de ponencia.

En consecuencia, se rindió ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número **890 de 2017**, siendo esta discutida y aprobada en Comisión con fecha del 12 de diciembre de 2017.

Tras la nueva designación como ponente, para dar curso de la iniciativa a la Plenaria de la Cámara de Representantes, se rinde a continuación ponencia para segundo debate.

II. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

La Constitución Política establece en el artículo 189 que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa *Dirigir las relaciones internacionales (...) y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, Tratados O Convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.*

El artículo 150 *ibidem*, faculta al Congreso de la República para *Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades De Derecho Internacional*, a la vez que el artículo 241 *ibid*, consagra que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, por tanto establece que una de sus funciones consiste en *decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados Internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la*

República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

En cuanto a la aprobación que compete al Congreso de la República, el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 dispone que las Comisiones Segundas Constitucionales conocerán de *política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.*

Respecto al trámite, el artículo 204 de la Ley 5ª de 1992 prevé que los proyectos de ley sobre Tratados Internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común.

En ese orden de ideas, la iniciativa del Gobierno nacional objeto de estudio, guarda armonía con el ordenamiento jurídico.

III. LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y SU IMPORTANCIA ECONÓMICA

La Alianza del Pacífico, sabemos, es una iniciativa de integración regional creada en abril de 2011, constituida formal y jurídicamente en junio de 2012 mediante la suscripción del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, conformada por los países Chile, Perú, México y Colombia.

Los objetivos propuestos por la Alianza del Pacífico, obedecen a los siguientes:

- a) *Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;*
- b) *Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr mayor bienestar; superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes; y*
- c) *Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico¹.*

Adicional a lo anterior, y con el fin de dar cumplimiento de tales objetivos, los Estados Parte acordaron desarrollar las siguientes actividades:

- a) *Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes;*

¹ Artículo 3º, Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 6 de junio de 2012.

- c) *avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes;*
- c) *desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros;*
- d) *promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes;*
- e) *coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes;* y
- f) *Contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico, suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas².*

Recordemos que la iniciativa de una Alianza de Integración como la mencionada, nació con el fin de unificar, armonizar y profundizar los acuerdos bilaterales y demás instrumentos suscritos entre los países que conforman la Alianza del Pacífico, mediante el establecimiento de reglas de carácter comercial que permitirían responder a los nuevos desafíos de la comunidad internacional.

Es así, como la Alianza del Pacífico se ha convertido en una herramienta que se caracteriza por su flexibilidad, definición de metas claras, coherentes y programáticas que se ajustan al modelo de desarrollo y política exterior de Colombia.

Ahora, es innegable y ampliamente desarrollada la importancia económica que trae para Colombia este tipo de alianzas y estrategias comerciales.

Tan solo por enumerar algunos datos al respecto, y partiendo que (...) la población de los países de la Alianza del Pacífico asciende a 210 millones, cerca del 35% de la población de América Latina y el Caribe (603 millones de habitantes). Ubicaría esto a la Alianza como la quinta subregión más poblada del mundo por encima de Brasil (194 millones)³.

De otro lado, el PIB de los países de la Alianza representa el 35% del total de América Latina y el Caribe. Esto ubica a Alianza como la octava economía del mundo. El PIB por habitante en Alianza es cercano a los USD 13 mil⁴.

La tasa de crecimiento del PIB de los países de la Alianza fue 5% en 2012, lo cual es superior en 1.9 puntos respecto del crecimiento promedio de América Latina y el Caribe y superior en 2.8

puntos respecto al crecimiento promedio mundial (2.2%).⁵ Asimismo, la inflación promedio de la Alianza fue de 3.2%, inferior al promedio regional de 6%.

Conforme las proyecciones (Cepal) para el 2013 se estima que los países miembros de la Alianza del Pacífico presentarán un crecimiento económico sostenido del 4,7% promedio, mientras la región tendrá un crecimiento promedio del 3,8%⁶.

En un análisis publicado por Proexport Colombia⁷, se concluyó que aunque la Alianza del Pacífico, puede parecer similar a otros procesos de integración regional, se diferencia porque cuenta con unas características especiales que la convierten en un instrumento de gran importancia para facilitar la inserción de Colombia en la economía mundial, lo cual resulta necesario para garantizar un crecimiento sostenido de la economía nacional.

Se destaca entonces la vitalidad de la Alianza para fortalecer las exportaciones de manufacturas, vincular la producción nacional a las cadenas globales de valor, diversificar la inversión extranjera en el país, identificándose como un gran reto el de estrechar los vínculos económicos con la región Asiática, considerada como una fuente de crecimiento económico sostenido que se espera continúe en esa misma senda durante los próximos años.

En ese orden de ideas, la Alianza del Pacífico va más allá de buscar potenciar los acuerdos bilaterales existentes entre los miembros, toda vez que busca generar condiciones de crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías que la conforman, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, con el fin de lograr una inserción efectiva en otras regiones, particularmente en Asia Pacífico, que se perfila como eje fundamental de la economía mundial de este siglo consolidando un bloque regional que resulte mucho más atractivo frente a las grandes economías⁸.

IV. PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA

El Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Cartagena de Indias, República de Colombia, el 10 de febrero de 2014, entrando al Ordenamiento Jurídico Colombiano a través de la Ley 1746 de 2016,

⁵ <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=3168>

⁶ <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=3168>

⁷ Reina, Mauricio; Importancia de la Alianza del Pacífico para Colombia; PROEXPORT COLOMBIA, junio de 2013; consulta 20 de octubre de 2014, archivo recuperado de: file:///C:/Users/Estrategia%20Salarial/Downloads/IMPORTANCIA_DE_LA_ALIANZA_DEL_PAC%C3%8DFICO_PARA_COLOMBIA.pdf

⁸ Sitio Web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

² Artículo 3º, Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 6 de junio de 2012.

³ <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=3168>

⁴ <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=3168>

constituye una herramienta de integración de las economías de Chile, Perú, México y Colombia, que pretende avanzar hacia la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, así como impulsar el crecimiento y competitividad de las partes intervinientes y convertirse en una plataforma de proyección al mundo, según se indica en la iniciativa de Gobierno.

El Protocolo Adicional incorporó los acuerdos, reglas y estrategias comerciales que regirían el proceso de integración regional de la Alianza del Pacífico, dejando claro que con la entrada en vigencia del Protocolo Adicional, no perderían vigencia los demás tratados bilaterales, suscritos entre los países miembros de la Alianza.

Adicionalmente, con el Protocolo se simplifican las operaciones de comercio, se reducen las barreras no arancelarias injustificadas, se establecen normas para la protección de la salud humana y animal, se regula el acceso a los mercados de compras gubernamentales y se provee estabilidad y seguridad jurídica a los empresarios e inversionistas.

Así mismo, los acuerdos alcanzados en materia de reglas y procedimientos de origen introducen un elemento importante para fortalecer la competitividad regional, pues se establece la posibilidad de acumular el origen de las mercancías entre los cuatro países, esto significa que entre los países de la Alianza se podrán comercializar productos fabricados con insumos de los cuatro Estados, determinación que multiplica las posibilidades de exportación, pues en la actualidad, por ejemplo, si se pretende exportar una prenda de vestir a México, la misma debe producirse con telas producidas exclusivamente en Colombia o México.

V. PROTOCOLOS MODIFICATORIOS DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y SU IMPORTANCIA

Como bien lo aducen los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo, el Protocolo Adicional es un instrumento por medio del cual, se pretende impulsar el mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de los Estados Parte; en tal sentido, es potestad de los mismos y en pro de avanzar en la consecución de los objetivos para los cuales se constituyó la Alianza del Pacífico, suscribir los Protocolos Modificatorios que se ponen a consideración.

En consecuencia, los Protocolos Modificatorios del Protocolo Adicional encuentran justificación jurídica y normativa en el Capítulo 19 de este último sobre Disposiciones Finales, artículo 19.4. Enmiendas, por virtud del cual las partes podrán adoptar por escrito cualquier enmienda al Protocolo Adicional, las cuales entrarán en vigor y serán parte integral del mismo.

En ese orden de ideas, los Protocolos Modificatorios en estudio tienen como finalidad esencial adoptar y mejorar los estándares regulatorios entre los miembros, armonizar los estándares regulatorios en sectores productivos de común interés buscando adoptar las mejores prácticas y estándares internacionales, alcanzar una integración más profunda en ámbitos como las telecomunicaciones y el comercio electrónico y promover la cooperación entre autoridades, que permitan un mayor aprovechamiento del comercio intra-Alianza.

Los Protocolos modificatorios en esencia incluyeron modificaciones en los siguientes temas centrales:

- Mejora Regulatoria.
- Cooperación Regulatoria.
- Comercio Electrónico.
- Telecomunicaciones.

En el marco de competencias de la Alianza del Pacífico se instruye para el inicio de negociaciones en materia de mejora regulatoria, con el fin de adoptar y mejorar los estándares regulatorios de las Partes.

De la misma forma y con el fin de avanzar en sectores de interés común para los Estados Parte, se instruye a continuar con los trabajos de cooperación regulatoria, desarrollo en materia de telecomunicaciones y comercio electrónico, con el objetivo de alcanzar mayor integración en tal sentido. Así mismo se ilustra una normativa específica en materia de cosméticos que refleja mejores prácticas y estándares internacionales.

Veamos la importancia de esta conceptualización:

MEJORA REGULATORIA

Para efectos del Protocolo modificadorio, entenderemos por *mejora regulatoria*, la utilización de todas aquellas buenas prácticas regulatorias internacionales en los procesos de planificación, elaboración, promulgación, implementación y revisión de las medidas regulatorias, a fin de facilitar el logro de objetivos de política pública nacional, y a los esfuerzos de los gobiernos para mejorar la cooperación regulatoria, así como promover el comercio internacional, la inversión, el crecimiento económico y el empleo.

La Mejora Regulatoria no es más que la adopción de buenas prácticas de reglamentación entre los países, en otras palabras, es una política pública que tiene por finalidad promover mayores beneficios derivados de la aplicación de las regulaciones de los países, así como lograr el máximo bienestar social, mediante la elección de las alternativas que promuevan mayor eficiencia y reduzcan al máximo los costos para los usuarios finales de dichas regulaciones. Dicha mejora se logra a través del establecimiento de herramientas que permiten la implementación sistemática de elementos como la transparencia y la consulta pública, la revisión y medición ex ante y ex post

del impacto de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios⁹.

En tal sentido, los Estados Parte, reconocen la necesidad imperante del establecimiento de mecanismos internos que faciliten la coordinación interinstitucional; las partes se comprometen a la implementación de buenas prácticas regulatorias, mediante la implementación por ejemplo de un Comité de Mejora Regulatoria, el cual estará integrado por representantes de cada una de las Partes.

COOPERACIÓN REGULATORIA

Teniendo en cuenta el avanzado estado de las relaciones bilaterales en materia de desgravación arancelaria, en donde se registran más de 20 años de integración regional, la Alianza del Pacífico introduce un elemento fundamental para competir en un mundo de producción globalizada: la reducción y simplificación de medidas regulatorias entre los países.

En la actualidad las medidas no arancelarias, representadas en medidas regulatorias, requisitos técnicos y de calidad, son determinantes en el comercio internacional. Teniendo esto en cuenta, los países de la Alianza avanzan hacia la mejora de procesos regulatorios enfocados a la transparencia y al incremento del comercio en sectores de interés común.

En este sentido, las Partes han trabajado en armonizar los requisitos regulatorios en los sectores de interés de los países miembros, por medio de anexos al Protocolo Comercial. El primer sector identificado fue el de cosméticos, por su relevancia en el comercio intra-regional.

El anexo tiene como objetivo principal incrementar y facilitar el comercio entre las Partes, y garantizar la efectiva circulación de cosméticos y el acceso a los mercados de los países de la Alianza del Pacífico. Para dicho fin, el anexo armoniza la definición de producto cosmético con base en lo establecido por referentes internacionales como la Unión Europea, así como la adopción de un sistema de vigilancia en el mercado de los productos cosméticos, de conformidad con las buenas prácticas internacionales. Además, promueve la eliminación del Certificado de Libre Venta, define el uso de listados de ingredientes reconocidos o prohibidos en la Unión Europea y en Estados Unidos como referencia en los sistemas de revisión de los países de la Alianza del Pacífico e insta a la adopción de mecanismos expeditos para incluir, prohibir o restringir ingredientes en los listados de los miembros.

Los principales beneficios de este anexo, para la industria colombiana son:

Se armonizan los conceptos y los requisitos para cosméticos, permitiendo que la industria nacional tenga reglas más claras y transparentes al interior del país y en las relaciones comerciales con los

países miembros, permitiendo que se dinamicen las exportaciones. Se adoptan las mejores prácticas y referentes internacionales en la regulación del sector de cosméticos, fortaleciendo la industria nacional y favoreciendo su competitividad.

De acuerdo con estimaciones de la industria, estos acuerdos pueden generar un ahorro potencial USD\$1.700 millones para las empresas de los cuatro países al año y puntualmente para Colombia contribuye a superar la tasa promedio de crecimiento anual que actualmente se ubica en 11,5%.

Por otra parte, el capítulo 16 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco, sobre Administración del Protocolo, crea la Comisión de Libre Comercio como principal instancia de administración del instrumento internacional y señala los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo que conforman la institucionalidad del Acuerdo, y define la forma en que estarán integradas estas instancias, las reglas sobre periodicidad y la presidencia de las reuniones.

La Comisión de Libre Comercio tiene las funciones de velar por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones del Protocolo Comercial, y puede adoptar decisiones para mejorar las condiciones arancelarias y de acceso a mercados, facilitar el comercio y la cooperación aduanera, buscando contribuir a la consecución de los objetivos del Protocolo Adicional.

En ese sentido, se establece la posibilidad de que se profundicen las disciplinas del capítulo de obstáculos técnicos al comercio, en especial en sectores de común interés. Para lo cual se incorpora a las Funciones de la Comisión de Libre Comercio, la facultad de aprobar los anexos de implementación sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Esto permite que los acuerdos de profundizar los compromisos alcanzados sobre obstáculos técnicos al comercio sean revisados, aprobados y adoptados mediante decisión de la Comisión de Libre Comercio.

Este acuerdo es resultado de un trabajo conjunto de los Ministerios de Comercio con las agencias sanitarias, las entidades regulatorias y representantes de la industria para armonizar los procesos y procedimientos regulatorios en el sector de cosméticos. Los acuerdos alcanzados incluyen: armonización de definiciones, eliminación del certificado de venta libre, armonización del etiquetado, uso de referentes internacionales en los sistemas de revisión de ingredientes y fortalecimiento de la vigilancia en el mercado, entre otros.

COMERCIO ELECTRÓNICO Y TELECOMUNICACIONES

El Comercio Electrónico es un concepto que se ha venido implementando paulatinamente, y a lo largo de los últimos años ha cobrado cada vez más vigencia e importancia. En Colombia, por ejemplo,

⁹ Sitio Web Alianza del Pacífico. Temas de Trabajo. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/temas-de-trabajo/>

se inicia con el tema a partir de la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

Para efectos de esta ley¹⁰, **Comercio electrónico**, abarca las cuestiones suscitadas por toda relación de índole comercial, sea o no contractual, estructurada a partir de la utilización de uno o más mensajes de datos o de cualquier otro medio similar. Las relaciones de índole comercial comprenden, sin limitarse a ellas, las siguientes operaciones: toda operación comercial de suministro o intercambio de bienes o servicios; todo acuerdo de distribución; toda operación de representación o mandato comercial; todo tipo de operaciones financieras, bursátiles y de seguros; de construcción de obras; de consultoría; de ingeniería; de concesión de licencias; todo acuerdo de concesión o explotación de un servicio público; de empresa conjunta y otras formas de cooperación industrial o comercial; de transporte de mercancías o de pasajeros por vía aérea, marítima y férrea, o por carretera.

Ahora, el comercio electrónico en palabras no tan técnicas, es el comercio realizado por medios electrónicos, significa entonces el comercio realizado a través de telecomunicaciones por sí solo, o en conjunto con otras tecnologías de la información y las comunicaciones.

Poco a poco vemos un incremento generalizado del uso de las tecnologías en pro del Comercio Electrónico, según medición realizada en marzo de 2016 por la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, las transacciones por internet representan el 2.6% del PIB, el volumen total de pagos en línea en el país llegó a US \$9.961 millones en 2014, valga decir, que en esta cifra están incluidos los impuestos y recaudos del país, que en total constituyen un 53% de esa cifra.

Pero este impulso y auge del comercio electrónico no podemos verlo aisladamente del papel que representa el sector de las tecnologías y las telecomunicaciones.

Las Telecomunicaciones son un conjunto de técnicas que permiten la comunicación a distancia. Los orígenes de las telecomunicaciones se remontan a muchos siglos atrás, pero es a finales del siglo XIX, con la aplicación de las tecnologías emergentes en aquel momento, cuando se inicia su desarrollo acelerado. Ese desarrollo ha ido pasando por diferentes etapas que se han encadenado de forma cada vez más rápida: telegrafía, radio, telegrafía sin hilos, telefonía, televisión, satélites de comunicaciones, telefonía móvil, banda ancha, internet, fibra óptica, redes de nueva generación y otras muchas páginas que aún quedan por escribir.

El comercio electrónico y su desarrollo van de la mano con el progreso de la telefonía móvil

y de la tecnología en la sociedad actual. De tal manera, plataformas de ventas en línea como Mercado Libre, Linio, OLX, Dafiti.com, Éxito.com, Buscape y Fallabella.com son protagonistas del comercio electrónico en el país. El primero reportó que el 17.3% de sus transacciones son realizadas desde dispositivos móviles; en OLX por su parte cuyo nicho son los clasificados, el 60% de los usuarios utiliza la aplicación móvil para anunciar sus productos¹¹.

Actualmente el Comercio Electrónico presenta 2 grandes limitaciones hablando específicamente de Colombia, la primera de ellas es la logística y la segunda, el temor de los usuarios al fraude electrónico, al realizar sus transacciones por medio de plataformas de internet.

Los expertos recomiendan desarrollar una estrategia completa y cuidadosa de comercio electrónico, que incluya el mercadeo, la logística y la tecnología. De tal forma las micro y pequeñas empresas pueden hacer uso de los *marketplace* lugares en internet en donde se pueden vender productos sin necesidad de crear infraestructura, ni incurrir en expensas distintas¹².

Se requiere entonces de una estrategia de educación y divulgación más intensa; y del crecimiento de los diversos medios de pago electrónicos, como elementos necesarios para ese fin. En Latinoamérica se estima que tan solo un 36% de los consumidores acuden a las plataformas o tiendas virtuales, mientras que en países como Estados Unidos esta modalidad ya asciende al 75%. Por su parte, en Colombia las ventas en línea equivalen a un poco más del 1% del Producto Interno Bruto (PIB)¹³.

Prevén los Protocolos Modificatorios un aspecto central, y es el relativo a la No Discriminación de Productos Digitales, es decir, que ninguna de las Partes otorgará un trato menos favorable a los productos digitales que sean creados, producidos, publicados, contratados, comisionados o puestos a disposición por primera vez en condiciones comerciales en el territorio de alguna de los Estados Parte o de un país no Parte.

Pero el asunto va más allá, puesto que se estipula en los Protocolos Modificatorios un aspecto no menos importante, y es en razón a la **Protección de la Información Personal**. Es claro que los nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales quieran estar a la vanguardia de las

¹¹ <https://www.ccce.org.co/noticias/el-comercio-electronico-atravesia-su-mejor-momento-en-colombia>. El comercio electrónico atraviesa su mejor momento en Colombia. Marzo 4 2016

¹² <https://www.ccce.org.co/noticias/el-comercio-electronico-atravesia-su-mejor-momento-en-colombia>. El comercio electrónico atraviesa su mejor momento en Colombia. Marzo 4 2016

¹³ <https://www.ccce.org.co/noticias/el-comercio-electronico-atravesia-su-mejor-momento-en-colombia>. El comercio electrónico atraviesa su mejor momento en Colombia. Marzo 4 2016

¹⁰ Ley 527 de 1999. Artículo 2°. Definiciones, literal b).

necesidades actuales. Y es tanto así que las Partes se comprometerán a adoptar o mantener leyes, regulaciones o medidas administrativas para la protección de la información personal de los usuarios que participen en el comercio electrónico. Tal situación conlleva a que los Estados Parte y dada la naturaleza global del comercio electrónico, se unan en un trabajo conjunto para facilitar el uso del mismo.

VI. CONTENIDO DE LOS PROTOCOLOS MODIFICATORIOS AL PROTOCOLO ADICIONAL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

A continuación, se describe brevemente el contenido de los Protocolos Modificatorios conforme la rigurosidad presentada por los Ministerios de cuya iniciativa es el presente proyecto:

1. Incorporación del Anexo 7.11 al Capítulo 7 sobre Eliminación de Obstáculos Técnicos al Comercio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico

i. Objetivo

El anexo tiene como objetivo principal incrementar y facilitar el comercio entre las Partes, y garantizar la efectiva circulación de cosméticos y el acceso a los mercados de los países de la Alianza del Pacífico.

Para dicho fin, el anexo armoniza la definición de producto cosmético con base en lo establecido por referentes internacionales como la Unión Europea, así como la adopción de un sistema de vigilancia en el mercado de los productos cosméticos, de conformidad con las buenas prácticas internacionales. Además, promueve la eliminación del Certificado de Libre Venta, define el uso de listados de ingredientes reconocidos o prohibidos en la Unión Europea y en Estados Unidos como referencia en los sistemas de revisión de los países de la Alianza del Pacífico e insta a la adopción de mecanismos expeditos para incluir, prohibir o restringir ingredientes en los listados de los miembros.

Igualmente, el anexo plantea que los países de la AP armonicen los requisitos de etiquetado para productos cosméticos, con el objetivo de contar con un etiquetado único que contenga los requisitos para la protección del consumidor; que se incluya la fórmula cualitativa completa en los rótulos de los productos cosméticos, con excepción de los productos pequeños; y que se deje de requerir el registro sanitario o el número de notificación sanitaria en los rótulos de los productos cosméticos.

Finalmente, el texto refleja los acuerdos sobre cumplimiento de requisitos de Buenas Prácticas de Manufactura, siguiendo normas internacionales,

y su verificación mediante la vigilancia en el mercado.

ii. Principales beneficios para Colombia

Se amplían los mecanismos de cooperación en los asuntos relacionados con obstáculos técnicos al comercio, lo cual facilitará que Colombia se beneficie de la experiencia de países que cuentan con sistemas de la calidad más avanzados y de las buenas prácticas internacionales.

Se armonizan los conceptos y los requisitos en materia de cosméticos, permitiendo que la industria nacional tenga reglas más claras y transparentes al interior del país y en las relaciones comerciales con los países miembros, permitiendo que se dinamicen las exportaciones.

Se adoptan las mejores prácticas y referentes internacionales en la regulación del sector de cosméticos, fortaleciendo la industria nacional y favoreciendo su competitividad en los mercados más exigentes.

De acuerdo con estimaciones de la industria, estos acuerdos pueden generar un ahorro potencial USD\$1.700 millones para las empresas de los cuatro países al año y puntualmente para Colombia contribuye a superar la tasa promedio de crecimiento anual que actualmente se ubica en 11,5%.

Este capítulo es resultado de un trabajo conjunto de los ministerios de comercio con las agencias sanitarias, las entidades regulatorias y representantes de la industria para armonizar los procesos y procedimientos regulatorios en el sector de cosméticos. Los acuerdos alcanzados incluyen: armonización de definiciones, eliminación del certificado de venta libre, armonización del etiquetado, uso de referentes internacionales en los sistemas de revisión de ingredientes y fortalecimiento de la vigilancia en el mercado, entre otros.

2. Modificación del artículo 16.2 sobre las Funciones de la Comisión de Libre Comercio

Se incorpora al subpárrafo 2(a) del artículo 16.2 sobre las Funciones de la Comisión de Libre Comercio, la función de aprobar los anexos de implementación sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, referidos en el Artículo 7.11 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

Objetivo

El Capítulo 16 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, sobre Administración del Protocolo, crea la Comisión de Libre Comercio como principal instancia de administración del instrumento internacional y señala los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo que conforman la institucionalidad del Acuerdo, y define la forma en que estarán integradas estas instancias, las reglas sobre periodicidad y la presidencia de las reuniones.

La Comisión de Libre Comercio tiene las funciones de velar por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones del Protocolo Comercial, y puede adoptar decisiones para mejorar las condiciones arancelarias y de acceso a mercados, facilitar el comercio y la cooperación aduanera, buscando contribuir a la consecución de los objetivos del Protocolo Adicional.

En ese sentido, el capítulo sobre Obstáculos técnicos al Comercio busca incrementar y facilitar el comercio entre las Partes, para lo cual establece la posibilidad de que se profundicen las disciplinas del capítulo, en especial en sectores de común interés. Los acuerdos que alcancen las Partes en desarrollo de lo pactado en el capítulo siete, deben ser aprobados por la Comisión de Libre Comercio, como órgano encargado de velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de las disposiciones del Protocolo Comercial.

Es así como, el segundo Protocolo Modificatorio refleja el acuerdo de las Partes para que los acuerdos de profundizar los compromisos alcanzados en virtud del capítulo siete del Protocolo Adicional, e instrumentalizados en anexos de implementación, sean revisados, aprobados y adoptados mediante decisión de la Comisión de Libre Comercio.

3. Modificaciones al Capítulo 13 de Comercio Electrónico

3.1 Se enmiendan los artículos sobre:

- a) Definiciones.
- b) Ámbito y Cobertura.
- c) Protección de los Consumidores.

3.2 Se reemplaza el artículo 13.11 sobre Flujo Transfronterizo de Información por el artículo 13.11 de Transferencia Transfronteriza de Información por Medios Electrónicos.

3.3 Se adicionan artículos sobre:

- a) No Discriminación de Productos Digitales.
- b) Uso y Localización de Instalaciones Informáticas.

i. Objetivo

Si bien en el Protocolo Adicional se negoció el capítulo de Comercio Electrónico (Capítulo 13), este anexo pretende profundizar los acuerdos en esta materia, con el fin de garantizar la protección transfronteriza de los consumidores de la Alianza del Pacífico, permitir la transferencia transfronteriza de información para el ejercicio de actividades de negocios en AP y promover la prestación de nuevos servicios como data centers y computación en la nube con la obligación e instalaciones informáticas.

Lo anterior permitirá fomentar el desarrollo del comercio electrónico ofreciendo garantías de seguridad para los usuarios y evitando barreras innecesarias para el comercio.

Los compromisos adicionales que se establecen en el anexo son: la protección al consumidor, la transferencia de información por medios

electrónicos, la no discriminación de productos digitales y el uso y localización de instalaciones informáticas.

ii. Principales beneficios para Colombia

El capítulo permitirá fomentar el crecimiento del comercio electrónico por el mecanismo de la cooperación, las medidas para la protección a los consumidores de prácticas comerciales fraudulentas y engañosas en el comercio electrónico, y la protección de la información personal.

El Comercio electrónico se convierte en un instrumento de desarrollo social y económico para el país, que de acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial del Comercio, también contribuye a mejorar los niveles de vida, particularmente en los países del sur¹⁴.

La facilitación del intercambio por medio del comercio electrónico reduce los costos asociados a las distancias geográficas y permite a las Pymes colombianas acceder al mercado global, mediante las nuevas tecnologías.

El comercio electrónico representa nuevas oportunidades de generar negocios y promover el emprendimiento en el país, lo que contribuirá al empleo y a dinamizar las exportaciones.

En Colombia se creó desde el año 2013 la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), que tiene como propósito consolidar el comercio electrónico y sus servicios asociados en Colombia, promoviendo las mejores prácticas de la industria. A la fecha, la CCCE tiene más de 200 afiliados, con representación de algunas de las empresas más importantes del país.

La existencia de la CCCE en Colombia evidencia que el sector privado da gran relevancia al comercio electrónico y que al país le urgen instrumentos que permitan fomentar el crecimiento del comercio electrónico a nivel nacional e internacional.

4. Modificaciones al Capítulo 14 de Telecomunicaciones

4.1 Se enmiendan los artículos sobre:

- a) Roaming Internacional.
- b) Solución de Controversias sobre Telecomunicaciones.

4.2 Se adicionan artículos sobre:

- a) Utilización de las Redes de Telecomunicaciones en Situaciones de Emergencia.
- b) Equipos Terminales Móviles Hurtados, Robados o Extraviados.
- c) Banda Ancha.
- d) Neutralidad de la Red.
- e) Cooperación Mutua y Técnica.
- f) Calidad de Servicio.
- g) Protección a los Usuarios Finales de Servicios de Telecomunicaciones.

¹⁴ Roberto Acevedo, Director General de la OMC (julio 6 de 2016).

i. Objetivo

El anexo al Capítulo 14 tiene como objetivo profundizar el acuerdo en materia de telecomunicaciones para facilitar el acceso y uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones entre los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, establecer obligaciones para los proveedores importantes y fomentar la libre competencia en el sector entre los países de la Alianza. Lo anterior, gracias a la negociación de nuevos compromisos en banda ancha, uso de redes de telecomunicaciones en casos de emergencia, calidad de los servicios, medidas para evitar el comercio de celulares robados, neutralidad de la red y cooperación mutua.

El anexo busca regular las tarifas de roaming internacional, a través de medidas para que los usuarios de roaming puedan controlar sus consumos (voz, datos, SMS) cuando estén fuera de su país e implementar acciones para reducir las tarifas de roaming internacional en AP; pretende generar mecanismos para combatir el comercio transfronterizo ilegal de celulares robados entre los países de la AP, facilitando el intercambio y bloqueo de los códigos IMEI de los celulares reportados como hurtados, robados o extraviados en cualquiera de los Países de AP; y promueve la conectividad entre los países de la Alianza, estableciendo obligaciones que faciliten el despliegue de redes de fibra óptica u otras redes de telecomunicaciones.

ii. Principales beneficios para Colombia:

Acceso y uso de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones en los países de la Alianza del Pacífico, para que las empresas colombianas puedan transmitir información en su territorio o a través de sus fronteras; y para tener acceso a información contenida en bases de datos de cualquiera de las partes.

Mayor transparencia en los procedimientos, requisitos, autorizaciones, e interconexión de las redes de telecomunicaciones.

Oportunidad de incursionar en nuevos mercados, y aprovechar en mayor medida aquellos en los que ya tenemos presencia, para la prestación de servicios, basados en el uso de redes de telecomunicaciones y con los proveedores importantes.

Garantías de trato nacional para los proveedores de redes y servicios públicos de telecomunicaciones; medidas de salvaguardias competitivas que evitan el uso de prácticas anticompetitivas.

Portabilidad numérica de los teléfonos móviles, para los conciudadanos de la Alianza del Pacífico.

Cooperación en la lucha contra el robo de teléfonos móviles, fenómeno que ha tenido un impacto negativo en Colombia.

5. Incorporación del Capítulo 15 bis sobre Mejora Regulatoria

Se incorpora el *Capítulo 15 bis* sobre Mejora Regulatoria, siguiendo la instrucción del mandato presidencial de la Declaración de Cali de 2013, de continuar las negociaciones en materia de mejora regulatoria, con la finalidad de adoptar y mejorar los estándares regulatorios de las partes. El Capítulo 15 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico trata el concepto de transparencia, con el objetivo de contribuir a facilitar el conocimiento oportuno de normas, procedimientos y resoluciones administrativas relacionados con asuntos de los que trata el Protocolo Adicional y contempla la existencia de procedimientos administrativos regidos por principios y reglas no discriminatorios que garanticen el debido proceso y den seguridad jurídica a las actuaciones de la administración.

i. Objetivo

El *Capítulo 15 BIS* sobre mejora regulatoria promueve buenas prácticas regulatorias internacionales en el proceso de planificación, implementación y revisión de las medidas regulatorias, a fin de facilitar el logro de objetivos de política pública nacional, así como para promover el comercio internacional, la inversión, el crecimiento económico y el empleo.

El capítulo busca que los países miembros fomenten la mejora regulatoria a través del establecimiento de mecanismos internos que faciliten la coordinación interinstitucional asociada a los procesos para la elaboración y la revisión de las medidas regulatorias. Igualmente, promueve la implementación de buenas prácticas regulatorias, a través de la evaluación de impacto regulatorio en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como promueve que se consideren las medidas regulatorias de los demás países miembros.

Finalmente, el capítulo establece un Comité de Mejora Regulatoria que tomará decisiones por consenso y que se encargará de evaluar la pertinencia de incorporar trabajos futuros respecto a prácticas y herramientas adicionales en materia de mejora regulatoria.

ii. Principales beneficios para Colombia

Colombia ya ha venido trabajando en implementar mejoras en el área regulatoria, buscando cumplir con estándares internacionales según las recomendaciones de la OCDE. En ese sentido, el Capítulo 15 Bis contribuye a los esfuerzos que ya se vienen adelantando al interior del país en materia de mejora regulatoria.

6. Modificación del Anexo 16.2 sobre los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo

Se incorpora al Anexo 16.2 sobre Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo, el Comité de Mejora Regulatoria, previamente mencionado en el Capítulo 15 bis sobre Mejora Regulatoria.

Objetivo

El anexo 16.2 del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico establece el listado de comités, subcomités y grupos de trabajo previstos a lo largo del Protocolo, que con su actuar ayudarán a la aplicación y correcto funcionamiento del mismo y presentarán informes y recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio. En ese sentido, esta lista debe ser complementada con el Comité de Mejora Regulatoria que se propone en el Capítulo 15 Bis.

VI. EL ARTICULADO

Este proyecto de ley consta de tres artículos: el primero de ellos es mediante el cual se aprueban el primer y segundo protocolo modificatorio al protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, mientras que el segundo establece que tanto el primer y segundo protocolo modificatorio al protocolo adicional al Acuerdo Marco obligarán a la República de Colombia a partir de la perfección del vínculo internacional. El tercer artículo se refiere a la vigencia de esta ley aprobatoria. A continuación se transcribe el articulado de manera textual:

Artículo 1°. Apruébense el *Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el *segundo protocolo modificatorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

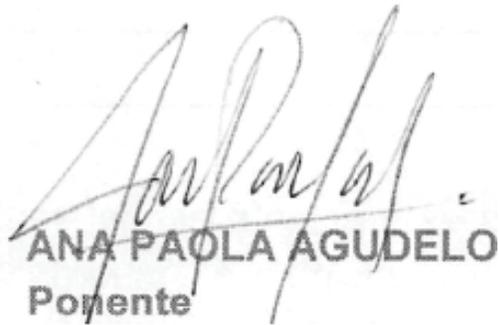
Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *primer protocolo modificatorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el *segundo protocolo modificatorio del protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el **Proyecto de Ley 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “*Segundo Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

De la honorable Representante.



ANA PAOLA AGUDELO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY 122 DE 2017 CÁMARA, 179 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “*Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “*Segundo Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

El Congreso de la República

DECRETA:

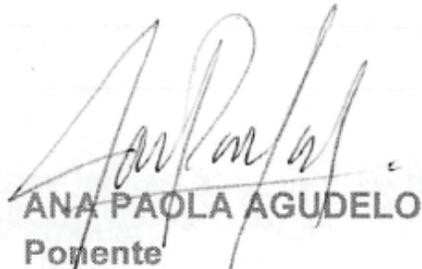
Artículo 1°. Apruébense el *Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el *Segundo Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *Primer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el *Segundo Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la*

Alianza del Pacífico, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De la honorable Representante.



ANA PAOLA AGUDELO
Ponente

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE
2017 CÁMARA, 179 DE 2016 SENADO**

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 12 de diciembre de 2017 y según consta en el Acta número 18, se le dio primer debate y se aprobó en votación nominal de acuerdo al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “*Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016, sesión a la cual asistieron 14 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley y escuchada a la ponente honorable Representante Ana Paola Agudelo García, se sometió a consideración, se realiza votación nominal y pública, fue aprobado, con ocho (8) votos por el SÍ y tres (3) voto por el NO, para un total de once (11) votos, así:

VOTACIÓN	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor		X

VOTACIÓN	SÍ	NO
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	X	
Merlano Rebolledo Aida		
Mesa Betancur José Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos	X	
Pérez Oyuela Jose Luis	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro		
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		X
Torres Monsalvo Efraín Antonio		
Triana Vargas María Eugenia		
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe		
Yepes Martínez Jaime Armando		

Se dio lectura al articulado propuesto para primer debate del proyecto de ley publicado en la *Gaceta del Congreso* número 890 de 2017, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, siendo Aprobado, con nueve (9) votos por el SÍ y tres (3) voto por el NO, para un total de doce (12) votos, así.

VOTACIÓN	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor		X
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	X	
Merlano Rebolledo Aida		
Mesa Betancur Jose Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos	X	
Pérez Oyuela José Luis	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro		
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		X
Torres Monsalvo Efraín Antonio		
Triana Vargas María Eugenia		
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando		

Leído el título del proyecto de ley propuesto para primer y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el Art. 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, fueron Aprobados, con nueve (9) votos por el SI y tres (3) voto por el NO, para un total de doce [12] votos, así.

VOTACIÓN	SÍ	NO
Agudelo García Ana Paola	X	
Barreto Castillo Miguel Ángel		
Cabello Flórez Tatiana	X	

VOTACIÓN	SÍ	NO
Deluque Zuleta Alfredo Rafael		
Durán Carrillo Antenor		X
Hoyos Salazar Federico Eduardo	X	
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	X	
Merlano Rebolledo Aida		
Mesa Betancur José Ignacio	X	
Mizger Pacheco José Carlos	X	
Perez Oyuela José Luis	X	
Rincón Vergara Nevardo Eneiro		
Rosado Aragón Álvaro Gustavo		X
Torres Monsalvo Efraín Antonio		
Triana Vargas María Eugenia		
Uribe Muñoz Alirio		X
Urrego Carvajal Luis Fernando	X	
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	X	
Yepes Martínez Jaime Armando		

Presentó ponencia para primer debate la honorable Representante Ana Paola Agudelo García Ponente.

La Mesa Directiva designó a la honorable Representante Ana Paola Agudelo García, Ponente, para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 5 de diciembre de 2017, Acta 16.

Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 055 de 2017.

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 890 de 2017.


BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
 Secretario General
 Comisión Segunda Constitucional Permanente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 12 DE DICIEMBRE DE 2017, ACTA 18 DE 2017, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 122 DE 2017 CÁMARA, 179 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Paracas, Ica, República del Perú,

el 3 de julio de 2015, y el “Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el primer Protocolo modificador del Protocolo adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el segundo protocolo modificador del protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 10 de julio de 2016.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el primer Protocolo modificador del Protocolo adicional al Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el segundo protocolo modificador del protocolo adicional al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En sesión del día 12 de diciembre de 2017, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Paracas, Ica, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016, el cual fue anunciado en la Sesión de Comisión Segunda el día 5 de diciembre de 2017, Acta 16, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.


 EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO
 Presidente


 ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
 Vicepresidenta


 BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
 Secretario General

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Bogotá, D.C., 26 de febrero de 2018

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “*Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 12 de diciembre de 2017, Acta número 18.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 5 de diciembre de 2017, Acta número 16.

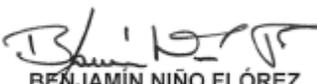
Publicaciones reglamentarias:

Texto proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* número 055 de 2017.

Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 890 de 2017.


EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVO
Presidente


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Vicepresidente


BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
Secretario General

CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 144 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012 que creó la pensión familiar.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ÓSCAR DE JESÚS HURTADO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012 que creó la pensión familiar.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, propone la modificación de los artículos 2° y 3° de la Ley 1580 de 2012¹, con el objeto de incluir a los padres y hermanos con discapacidad como

beneficiarios de la pensión familiar tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida como en el Régimen de Ahorro Individual, solo cuando sean dependientes y no existan cónyuges o compañeros permanentes, ni hijos con derechos.

Al respecto, la pensión familiar, tal y como hoy se encuentra consagrada en la citada ley, solo contempla como beneficiarios a los cónyuges y a los hijos menores de edad o mayores de edad hasta los 25 años que dependan económicamente del causante o estén inválidos, de tal manera que ante la ausencia de alguno de ellos la legislación actual contempla el agotamiento de esta prestación. En este sentido, la inclusión de nuevos beneficiarios para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes implicaría un gasto adicional a cargo del Sistema General de Pensiones, en la medida que extendería el horizonte de pago de la pensión, el cual se puede determinar comparando la proyección del costo fiscal de la Ley 1580 de 2012 versus el costo fiscal del proyecto de ley.

Para la determinación del costo fiscal del proyecto de ley, se tuvo en cuenta: i) información del DANE; ii) la depuración de dicha información, y iii) la selección de beneficiarios.

Respecto al primer elemento, debe señalarse que la base de datos seleccionada es la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para junio de 2017, en la cual es posible identificar la edad, sexo y estado civil de cada uno de los integrantes que conforman un hogar, además de permitir identificar si cada individuo está cotizando actualmente al sistema pensional y cuántos años

¹ Por la cual se crea la pensión familiar.

lleva cotizando a este sistema², esta última sin tomar en cuenta el tiempo de desempleo o de empleo informal. Para este estudio se asume que los individuos respondieron con claridad a cada una de las preguntas formuladas en la encuesta, otorgando información verdadera y acorde a la realidad.

En cuanto a la depuración de la base de datos seleccionada (GEIH), lo primero que se llevó a cabo fue la identificación de los colombianos que están agrupados como parejas. Para el DANE, esto solo requiere que algún individuo declare su parentesco con el jefe de hogar como “Pareja, esposo(a), cónyuge o compañero(a)”. En segundo lugar, se seleccionaron aquellas parejas conformadas por 2 miembros que están cotizando al Sistema General de Pensiones y que tuvieron su primer empleo formal³ a partir de los 18 años. Paralelamente, para seleccionar las parejas con posibilidad de acceso a la pensión familiar con la Ley actual, se aplicaron los mismos filtros mencionados para la base de datos, y adicionalmente se asume que cada uno de los miembros debe tener menos de 55 años.

No sobra precisar que, para llevar a cabo la anterior selección, se tomó en consideración que, para acceder a una pensión familiar, es necesario (mas no suficiente) que los dos miembros hayan cotizado al Sistema General de Pensiones en algún momento de sus vidas. Además de esto, se asume que las parejas seleccionadas llevan como mínimo 5 años de relación conyugal o convivencia permanente. Lo anterior da como resultado un total de **867.667** y **795.516** parejas para el escenario de aplicación con proyecto de ley y con la Ley actual, respectivamente.

Esto demuestra desde la depuración, que el escenario con el proyecto de Ley aumenta la cantidad de posibles beneficiados en cerca de **72 mil** parejas, generando un aumento en las pensiones familiares otorgadas a futuro.

Frente a la selección de beneficiarios, se tiene que una pareja beneficiaria es aquella que:

1. En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, reúne como mínimo 1.300 semanas de cotización al sumar las semanas cotizadas por cada uno de los miembros, o
2. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, al sumar el capital acumulado en sus cuentas de ahorro individual (CAI), este resulta suficiente para financiar una pensión de vejez, o de forma subsidiaria reúne como mínimo 1.150 semanas de cotización al sumar las semanas cotizadas por cada uno de los miembros, para acceder a la garantía de pensión mínima.

Adicionalmente, cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes debe cumplir con la edad mínima requerida para obtener pensión (57 años las mujeres y 62 años los hombres).

Con este escenario para el año 2017, existirían **2.570** beneficiarios por efecto de la aplicación del proyecto de ley; del año 2018 en adelante, se toman las cohortes de posibles beneficiarios seleccionadas en los dos escenarios (con y sin proyecto de ley), y se toma en cuenta su envejecimiento para determinar qué parejas cumplirían con los requisitos de años de edad y semanas de cotización/capital mínimo acumulado para acceder a una pensión familiar.

Ahora bien, existen dos factores adicionales a tener en cuenta. En primer lugar, un año adicional de edad no implica necesariamente un año adicional de cotización, debido a que esto sería asumir una densidad de cotización del 100%, y las personas normalmente no trabajan de manera continua a lo largo de toda su vida.

Para este trabajo se construye la densidad de cotización asumiendo que las personas comienzan, en promedio, su vida laboral a los 18 años. Por ejemplo, si alguien tiene 28 años y ha cotizado al sistema pensional 260 semanas, su densidad de cotización será del 50%; si hubiera cotizado de forma continua desde los 18 años, tendría 520 semanas cotizadas. Se calcula el promedio de las densidades de cotización para cada año de edad y esto se efectúa para cada cohorte seleccionada.

Una vez se construyó la densidad de cotización, se puede predecir cuántas semanas adicionales va a cotizar cada persona con un año adicional de vida. Lo anterior se explica con la siguiente fórmula:

$$Semcot_{t+1} = semcot_t + (52 * k_{t+1})$$

Donde, k : densidad de cotización por edad; $semcot$: semanas cotizadas; t : año.

En segundo lugar, no todas las parejas identificadas en la actualidad van a permanecer unidas en un futuro. Según la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR, 2017), al año se separan en Colombia alrededor de 26 mil parejas constituidas tanto por uniones maritales de hecho como por matrimonios. Esto representa entre el 3.0% y el 3.3% de las parejas posiblemente beneficiarias identificadas. No obstante, la mayoría de separaciones no son reportadas a la SNR, por lo que se asume que la tasa de divorcios es del 10% anual. Para extraer las parejas que se mantienen unidas en el año $(t + 1)$, se selecciona aleatoriamente el 90% de las parejas posibles beneficiarias del año ‘ t ’.

Por último, como es natural, las parejas beneficiadas con la pensión familiar pueden ir falleciendo paulatinamente, haciendo necesario multiplicar el total de parejas estimadas en este punto, por la probabilidad de sobrevivencia conjunta

² El DANE posee un catálogo explicando cada una de las variables de la GEIH en http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php

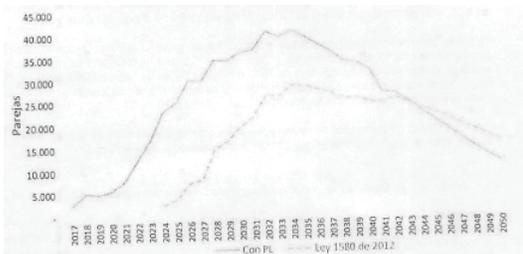
³ La edad del primer empleo formal se calcula sustrayendo los años de cotización al sistema pensional de los años de edad actuales.

para cada pareja a medida que van envejeciendo, Estas probabilidades son diferentes para cada escenario (con y sin proyecto de ley), como quiera que este proyecto contempla en el literal (g) de los artículos 1° y 2°, ampliaciones de los beneficiarios de la pensión en caso de que fallezcan los dos cónyuges o compañeros permanentes y no existan hijos con derecho, adicionando a los padres dependientes del causante y en ausencia de los beneficiarios anteriores, a los hermanos inválidos y dependientes, respecto a la ley actual.

Al respecto, es menor la probabilidad conjunta de fallecimiento de un núcleo familiar de 5 miembros que la de un núcleo familiar de 3 personas de un hogar sujetas a ser beneficiarias de la pensión. En esta medida, la cuantificación de este proyecto de ley presenta una estimación más ajustada de la probabilidad de pago de pensiones en un futuro.

Los resultados de las proyecciones son las siguientes:

Gráfica 1. Parejas beneficiarias de la pensión familiar, distinto núcleo familiar



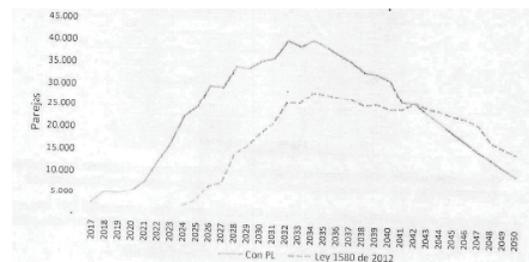
Como se observa en la Gráfica 1, el impacto del proyecto de ley es inmediato y se refleja en los primeros años de la proyección, pues la cantidad de parejas con edad de pensión es mayor a cero con el proyecto de ley, al flexibilizar los requisitos de edad para conformar una pareja, mientras que con la ley actual el número de reconocimientos de pensiones familiares empieza a elevarse más tarde a partir del año 2024. A esta situación van incorporadas las probabilidades de supervivencia que son mayores con el proyecto de ley, debido a la ampliación del tamaño del núcleo familiar, lo que a futuro representa más beneficiarios. Esta situación cambia a partir del año 2042, donde la cantidad de beneficiarios con el proyecto de ley es menor, a causa de que la cohorte beneficiaria del proyecto para este escenario, tiene mayor edad que la cohorte que se pensionaría con la ley actual.

Adicionalmente, bajo la ley actual la proyección tiene cero parejas beneficiarias hasta el año 2024, toda vez que, según lo explicado en precedencia, para la consolidación de la base de datos se tomaron parejas en donde la edad de cada uno de sus integrantes fuera menor a los 55 años,

y un requisito necesario para acceder a la pensión familiar es cumplir la edad de pensión⁴, lo cual tarda 7 años desde el 2017.

Ahora bien, las tablas de mortalidad son iguales para los dos escenarios, y el tamaño de los núcleos familiares que se beneficiarían de una pensión familiar se supone de 5 miembros, por lo que las probabilidades conjuntas de sobrevivencia son las mismas, esto daría como resultado la siguiente proyección de parejas beneficiadas.

Gráfica 2. Parejas beneficiadas de la pensión familiar, igual núcleo familiar



Como se observa en la Gráfica 2, el impacto del proyecto de ley es inmediato y se refleja en los primeros años de la proyección, pues la cantidad de parejas con edad de pensión es mayor a cero con el proyecto de ley al flexibilizar los requisitos de edad para conformar una pareja, mientras que con la ley actual el número de reconocimientos de pensiones familiares empieza a elevarse a partir del año 2024, debido a que la cohorte de posibles beneficiarios en este escenario cumpliría más adelante la edad requerida para una pensión. Esta situación cambia a partir del año 2042, donde la cantidad de beneficiarios con el proyecto de ley es menor, a causa de que las cohortes beneficiarias del proyecto de ley para este escenario tienen mayor edad que la cohorte que se pensionaría con la ley actual.

Proyectando los beneficiarios con igual tamaño de núcleo familiar, bajo la ley actual la proyección también tiene cero parejas beneficiarias hasta el año 2024, toda vez que según lo explicado para la consolidación de la base de datos, se tomaron parejas en donde la edad de cada uno de sus integrantes fuera menor a los 55 años, y un requisito necesario para acceder a la pensión familiar es cumplir la edad de pensión⁵, lo cual tarda 7 años desde el 2017.

En cuanto al costo fiscal del proyecto de ley, como se mencionó en precedencia, la pensión

⁴ 7 años las mujeres, 62 años los hombres.

⁵ Años las mujeres 62 años los hombres.

obtenida es de un salario mínimo para todos, por lo que el costo de las mesadas año por año es resultado de multiplicar 13 mesadas por \$737.717 (SMLMV 2017) por la cantidad de parejas beneficiarias en cada año mostradas en la Gráfica 2. Se supone que el salario mínimo es constante en el horizonte de la proyección, y así se obtiene el costo anual a precios constantes de 2017, para los dos escenarios hasta el año 2050.

Tabla 1. Costo mesadas (millones de pesos constantes de 2017)

Quinquenios	Con PL	Con Ley 1580/2012	Diferencia
2017-2021	246.143	-	246.143
2022-2026	1.020.941	123.203	897.738
2027-2031	1.638.498	765.146	873.352
2032-2036	1.895.414	1.324.884	570.530
2037-2041	1.554.538	1.249.801	304.737
2042-2046	1.071.117	1.192.706	-121.590
2047-2050	519.334	700.241	-180.907
Total	7.945.985	5.355.982	2.590.003

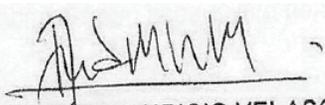
Se asume que el subsidio implícito a cargo del Sistema General de Pensiones para mesadas de un salario mínimo es cercano al 65%, según cálculos de la Dirección General de Regulación Económica de Seguridad Social.

Así las cosas, el impacto del proyecto de Ley es de **\$1,683 billones** a precios constantes de 2017, cifra que se obtiene de la diferencia entre el costo de las mesadas para los dos escenarios, por el subsidio implícito, es decir:

$$(\$7,946 \text{ bl} - \$5,356 \text{ bl}) * 0,65 = \$1,683 \text{ bl}$$

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con copia a:

Honorable Representante Guillermina Bravo Montaña - autor/coordinador ponente.

Honorable Representante Ana Paola Agudelo García – autora.

Honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villabón – autor.

Doctor Víctor Raúl Yepes - Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones.

1.1 Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista:

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República.

Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 209 de 2016 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones.

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:

De acuerdo con el artículo 1º, el objeto de la iniciativa es:

“(…) Fomentar el desarrollo integral de los departamentos fronterizos marítimos y terrestres, propiciando desde el Estado, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas, de economía mixta, la igualdad socioeconómica entre ellos y el resto de nacionales, su integración con las demás regiones y países de frontera y el ejercicio efectivo de la soberanía nacional”.

Los artículos 3º y 4º establecen:

“Artículo 3º. Líneas de crédito especiales. Se establecerán líneas de crédito en condiciones especiales para los sectores productivos de estas zonas del país, a través de las entidades financieras, especialmente, a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), y Banco Agrario de Colombia. (...)”.

“Artículo 4º. Programas especiales. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, y sociedad de economía mixta del orden nacional o departamental, establecerán programas

especiales de apoyo a las micro, pequeña y mediana empresa establecidas o que deseen establecerse en municipios de frontera que trata esta ley, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, en municipios de los departamentos objeto de esta ley (...)”.

Al respecto, es fundamental tener en cuenta que establecer normas que obliguen a las entidades que conforman el sistema financiero para ofrecer algún tipo de servicio o producto financiero puede tener efectos contrarios a los esperados, es decir, afectaría la capacidad de las empresas de incursionar en segmentos atractivos propio del mercado o la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio en el desarrollo de su objeto social; además, podría generar que las entidades financieras perdieran la facultad de evaluar sus inversiones, asumiendo riesgos innecesarios y desconocidos que afectan la capacidad para generar beneficios y posiblemente su estabilidad.

En este sentido, es necesario recordar que las entidades financieras como el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancoldex) y el Banco Agrario tienen por objetivo canalizar los recursos de los ahorradores hacia los inversionistas, seleccionar los proyectos más productivos y reducir la probabilidad de no pago, de suerte que comprometer la estabilidad de las entidades financieras se traduce en una afectación directa a los recursos del público en general. Ahora bien, dado que los artículos 3° y 4° no establecen las condiciones o programas especiales, resulta imposible evaluar el impacto del artículo en los proyectos de estas entidades, el cual podría ser negativo, ya que impone una prioridad que riñe con los objetos de estas entidades.

A lo anterior se suma el hecho de que la puesta en funcionamiento de estas líneas de crédito o mecanismos de financiación generalmente no consultan la capacidad institucional, la proyección financiera y presupuestal de las entidades obligadas, ni su planeación estratégica, lo que redundaría en una distorsión significativa en el normal desarrollo de sus cometidos y operaciones.

No debe perderse de vista que el objeto de las entidades mencionadas está delimitado por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por ejemplo, Finagro tiene establecido la promoción y el desarrollo agropecuario para evaluar en los territorios de la geografía nacional un mayor potencial para impulsar la actividad agropecuaria o los programas de apoyo a Mipymes en las zonas de frontera que administra Bancoldex.

Además, la imposición de líneas de negocio específicas a las empresas, por mandato de una ley, les impide realizar una asignación eficiente de

recursos o adaptarse a las cambiantes condiciones de un mercado, lo que afectaría su capacidad de innovar. Del mismo modo, diseñar productos que no atienden a las realidades de la oferta y la demanda, llevaría a las compañías a no querer competir en condiciones de mercado, afectando la libre formación de precios. Si bien, la competencia en el mercado es el elemento diferenciador que determina el éxito de una compañía en el desarrollo de su actividad, en un escenario como el propuesto en el proyecto de ley, dificultaría su capacidad para competir dadas las condiciones que se buscan imponer.

Asimismo, debe advertirse que el artículo 3° del proyecto omite definir las condiciones especiales que tendrían los créditos para los sectores productivos, lo que implica que algunas condiciones especiales podrían generar un resultado contrario al que se está buscando, por ejemplo, si las condiciones especiales fuesen menores tasas de interés, las entidades financieras otorgarían menor cantidad de préstamos en las zonas de frontera; en otras palabras, resultaría poco atractivo y rentable ofrecer servicios de crédito.

Adicionalmente, el artículo 333 de la Constitución Política establece:

“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos, que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

Para el caso que nos ocupa, algunos de los elementos principales de la libre competencia están relacionados directamente con el derecho que tiene la empresa privada a concurrir de forma voluntaria a un mercado, a evitar la interferencia del Estado en el desarrollo de su objeto social conforme al modelo de su organización, entre otros aspectos; esto permite concluir que limitar o restringir estos elementos, contraviene directamente el mandato constitucional traído a colación. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha analizado en diferentes pronunciamientos sobre el ejercicio a la libre empresa, de competencia y contractual, así:

“(…) La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de “(…) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio

de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable. (...)”¹.

Ahora bien, el artículo 4° del proyecto señala que las entidades financieras podrán establecer programas de apoyo a la empresa colombiana que desee establecerse en municipios de frontera. En este punto, el Gobierno nacional no ha sido indiferente con dicha problemática, pues a través del Decreto 2555 de 2010² y el Decreto 663 de 1993³ fijaron la normativa única en materia financiera, condición necesaria para la articulación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, así como de supervisión integrada del sistema financiero. Por lo anterior, la promulgación de regímenes financieros especiales puede traer consecuencias adversas para las zonas de frontera y en especial para la economía nacional.

Seguidamente, el artículo 5° del proyecto establece:

“Artículo 5°. Incentivos tributarios y aduaneros. Se considerará como incentivo tributario.

La Exención de IVA y gravámenes arancelarios. Están exentos de un porcentaje de 30% del IVA, los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos, fertilizantes, herramientas, máquinas, combustibles y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, y que se comercialicen en los municipios de frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.

Zonas Francas Permanentes Especiales. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los departamentos

objeto de esta ley, cumpliéndose con los requisitos establecidos en los Decretos números 2685 de 1999, 1197 de 2009 y 1767 de 16 de agosto de 2013.

Libre tránsito. En los departamentos descritos, existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.

Lista RAE. No someter a las mercancías que se introduzcan por el REA a la lista de precios oficiales.

Zonas de Régimen Aduanero Especial. Los comerciantes domiciliados en el resto del territorio aduanero nacional podrán adquirir mercancías en las Zonas de Régimen Aduanero Especial ubicadas en los departamentos objeto de esta ley, mediante la factura de nacionalización, sin que se generen derechos aduaneros, ni se someten a la lista de precios oficiales.

La distribución de mercancías entre mayoristas y comerciantes domiciliados y registrados en la ZRAE deberán ser facturados sin liquidar impuesto a las ventas y gravámenes arancelarios.

A los regímenes aduaneros especiales ubicados en departamentos fronterizos se podrán importar toda clase mercancías, con excepción de las consideradas prohibidas por la Constitución Política y la ley, no podrán ser sometidas a limitaciones de cupos y montos anuales.

Parágrafo. Esto será reglamentado por el Gobierno nacional en los términos que señalen según las exenciones permitidas por la respectiva cartera en un término de 6 meses”.

En cuanto al otorgamiento de exenciones de IVA y gravámenes arancelarios resulta improcedente, entre otras razones, porque el otorgamiento de beneficios tributarios no puede quedar a merced de leyes futuras, pues ello conlleva indeterminación de la excepción tributaria que no le ha sido atribuida al Legislador, además de hacer inmutable la facultad legislativa en un asunto privativo del Ejecutivo.

Sobre el particular, tratándose de exenciones, el artículo 154 de la Constitución Política otorgó al Gobierno nacional la iniciativa para proponer leyes que: “(...) decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)”. Al respecto, han sido múltiples los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional que han indicado que las exenciones o beneficios tributarios son de la iniciativa privativa del Ejecutivo y, en consecuencia, la propuesta legislativa que no cuente con la aquiescencia de este, se torna inconstitucional. En este sentido, afirmó dicha Corporación, en Sentencia C-397 de 2011, siguiendo su línea jurisprudencial, que:

“(...) En materia de exenciones, la Corporación ha señalado que el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga

¹ Sentencia C-263 de 2011.

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

³ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

del Gobierno (artículo 154 C. P.) y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (artículo 294 C. P.). Por otro lado, ha señalado la Corporación que la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria, no es de por sí inconstitucional, siempre que para ello exista una razón válida para el trato diferencial. La Corporación ha dicho:

“(...) en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención (...)”.

En tal virtud, la propuesta de exención o beneficio tributario no cuenta con el aval del Gobierno nacional representado en esta Cartera, por lo que, de insistirse en la misma, devendrá en un vicio de inconstitucionalidad, a la luz de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

Respecto al régimen de aduanas, cabe advertir que de conformidad con el literal c) numeral 19 del artículo 150 y el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, se atribuyó al Presidente de la República *“(...) modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...)”*, así como *“(...) Modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (...)”*, respectivamente. Es importante tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Carta Política otorgó competencia al Congreso de la República para legislar sobre esta materia, exclusivamente a través de leyes marco que contengan los objetivos y criterios a los cuales deberá sujetarse el Gobierno nacional sobre el régimen aduanero, actualmente contenido en la Ley 1609 de 2013⁴. Sobre este particular, la Corte en Sentencia C- 723 de 2007, estableció lo siguiente:

“(...) 5.1.3. Esta forma de producción normativa exceptúa, o más bien atenúa, la cláusula general de competencia legislativa que la Constitución atribuye al Congreso, ya que en relación con las materias objeto de ley marco, el Legislativo no puede regular exhaustivamente la materia, sino circunscribirse a fijar pautas generales. De modo correlativo, ella amplía el ámbito de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, puesto que le faculta ya no sólo para disciplinar aquellos aspectos

necesarios para el cabal cumplimiento de las leyes, sino que le encomienda la tarea de completar la legislación atendiendo a las directrices generales fijadas por el Congreso⁵ (...)”.

En concordancia, el artículo 1° de la Ley 1609 de 2013⁶ estableció:

“(...) El Gobierno nacional, al modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, no podrá exceder los términos establecidos en la presente ley, sin entrar a regular aspectos o materias que correspondan privativamente al Congreso de la República, ni este hacer desarrollos normativos que son propios del Ejecutivo. De la misma forma el Congreso de la República al ejercer la facultad legislativa en estos aspectos, deberá tener en cuenta la responsabilidad social en procura de mantener la estabilidad jurídica nacional, sin asumir competencias, que frente a estas materias, correspondan al Gobierno nacional”.

Dicho lo anterior, las propuestas contenidas en el artículo 5° del proyecto de ley, relativas al Régimen de Aduanas, conllevan un riesgo de inconstitucionalidad por violar las competencias propias del Gobierno nacional consagradas en el literal c) numeral 19 del artículo 150 y el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, además de transgredir la expresa disposición constitucional del artículo 136 que prohíbe al Congreso de la República inmiscuirse, por medio de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades, lo que, por contera, contraviene el principio de separación de poderes consagrado *prima facie* en el artículo 113 superior.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena anotar que mediante el Decreto 2147 de 2016⁷ se modificó el régimen de zonas francas, ocupándose de algunos aspectos de las zonas francas permanentes especiales, entre otros aspectos, sobre el *“(...) ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de este a una Zona Franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento (...)”* así como la fijación de límites al *“(...) procesamiento parcial por fuera de la zona franca, con el fin de garantizar que los procesos productivos se realicen principalmente dentro del área geográfica declarada como zona franca (...)”*. Es importante advertir que el artículo 140 de este decreto derogó en su totalidad el Decreto 176 de 2013⁸ que

⁵ Cfr. Sentencias C-1111/2000; C-140/2007; C-624/2007.

⁶ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

⁷ Por el cual se modifica el régimen de zonas francas y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales.

⁴ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

contenía los requisitos para declarar la existencia de Zonas Francas Permanentes Espaciales.

Por su lado, los artículos 11 y 12 del proyecto de ley señalan:

“Artículo 11. Proyectos sostenibles de interconexión. El Ministerio de Minas y Energía, a través del IPSE y demás entidades que considere competentes, (...), destinará un porcentaje de recursos provenientes del Fondo de Apoyo a las Zonas Interconectadas (FAZNI) y el Fondo de Apoyo a la Energización Rural (FAER), para la implementación de proyectos sostenibles de interconexión y desarrollo de soluciones alternas de generación y distribución de energía eléctrica en los departamentos objeto de esta ley”.

“Artículo 12. Implementación TIC. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizará el acceso de los municipios de frontera de los departamentos fronterizos Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para lo cual diseñará e implementará un Plan Integral Estratégico Fronterizo, que incluya componentes de radio, televisión, internet, telefonía y telefonía móvil y los demás que llegaren a desarrollarse en este campo”.

En relación con los artículos transcritos, es pertinente recordar que el 24 de noviembre de 2016 se firmó entre el Gobierno nacional y las FARC el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el cual se incluyó el “Plan Nacional de Electrificación Rural” y el “Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación”. No obstante, mediante el artículo 2° de la Ley 191 de 1995⁹ se estableció la acción del Estado en las Zonas de Frontera, entre otras finalidades, para la “(...) Prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como (...) energía eléctrica (...)”. Es así que, a juicio de este Ministerio, se considera importante que estos temas sean armonizados con los proyectos de ley que busquen la implementación de dicho Acuerdo.

Por otro lado, los artículos 13 y 14, establecen:

“Artículo 13. Educación preescolar básica y media. El Ministerio de Educación Nacional definirá una tipología especial para los municipios de los departamentos de frontera de que trata esta ley (...)”.

“Artículo 14. Educación Superior. El Ministerio de Educación de manera conjunta con las universidades públicas ubicadas en los departamentos de frontera que trata esta ley, diseñará una estrategia específica para desarrollar programas y aumentar la cobertura en educación superior de estos departamentos.

Parágrafo. Dentro del programa Ser Pilo Paga, se otorgará un incentivo porcentual adicional con relación a los requisitos mínimos de acceso al

programa para las personas que se encuentran en estos departamentos”.

Al respecto, es preciso decir que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, creó una estrategia con las universidades públicas del país, con el fin de apoyar en las Zonas de Frontera actividades académicas e investigativas en los programas de cooperación con otros países¹⁰, iniciativa que cuenta con el aporte de recursos de la nación, los departamentos y municipios fronterizos¹¹.

En cuanto al programa Ser Pilo Paga, cabe señalar que este fue diseñado para que los jóvenes más talentosos de bajos recursos tuvieran acceso a educación superior de calidad en condiciones de igualdad.

El subsidio se justificaba en dos razones económicas principalmente: i) la falta de acceso a recursos monetarios que enfrentan dichos jóvenes; y, ii) la falta de un codeudor que les permita acceder a un crédito para financiar sus estudios universitarios.

Desde su creación, hasta lo proyectado para el cuarto cohorte, los costos del Programa Ser Pilo Paga han tenido una evolución significativa, así:

	2015	2016	2017	2018
Costo total anual programa	155.000.000.000	344.924.000.000	572.137.604.985	849.767.000.000
Costo anual por cohorte	155.000.000.000	172.462.000.000	190.712.534.995	212.441.750.000
Crecimiento anual nominal del costo por cohorte		11,27%	10,58%	11,39%

Nótese que el programa ha tenido en promedio un aumento en su presupuesto por cohorte del 11% anual nominal -independientemente de la inflación-. Dicho aumento se calcula para cada cohorte y no para el programa en total, luego, se puede inferir que es un aumento en el costo anual de la matrícula. De seguir con el crecimiento por cohorte observado hasta el momento, las siguientes serían las estimaciones de costos para los próximos 4 años (para 40.000 estudiantes):

	2019	2020	2021	2022
Costo total anual cohorte	235.810.342.500	261.749.480.175	290.541.922.994	322.501.534.524
Costo total anual programa	943.241.370.000	1.046.997.920.700	1.162.167.691.977	1.290.006.138.094
Crecimiento anual nominal del costo por cohorte		11,00%	11,00%	11,00%

⁹ Ley 191 de 1995. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

¹⁰ Ministerio de Educación Nacional. La Educación en Colombia - Revisión de políticas nacionales de educación, versión digital: https://www.mineducacion.aov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf. año 2016.

¹¹ Artículo 32 de la Ley 191 de 1995 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”.

En estos términos el programa tendría un aumento exponencial en sus costos, los cuales superarían el **billón de pesos anual** a partir del 2020. Por tal razón, se considera que no es necesario crear incentivos adicionales para las personas que se encuentran en departamentos fronterizos, pues como está demostrado, los costos del programa presentan un crecimiento real positivo que año tras año comprometen una mayor proporción de los recursos generales de la nación. Lo anterior, teniendo en cuenta que adicionalmente ya se encuentra en trámite una herramienta económica (Fondo Contingente al Ingreso) para brindar igualdad de oportunidades a los jóvenes más talentosos de bajos recursos que no implica costos adicionales.

Asimismo, frente a la elaboración de estrategias y programas para aumentar la cobertura en la educación superior, el artículo 69 de la Constitución Política atribuyó a las universidades “(...) *darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley (...)*”. Lo anterior significa que las mismas pueden reconocer en sus reglamentos internos algunos beneficios económicos a sus estudiantes para promover su acceso y permanencia. Además, el parágrafo del mismo artículo asigna recursos adicionales a una población de jóvenes diferentes al resto de los beneficiarios, lo que en principio se traduce en una violación al derecho de igualdad de que trata el artículo 13 de la Carta Magna y, al mismo tiempo, incurriría en una adición al presupuesto del programa, el cual no se encuentra contemplado ni proyectado para ninguna convocatoria.

Por otra parte, el artículo 16 del proyecto trata sobre la implementación del programa de telemedicina en los departamentos del país, con el objeto de brindar mayor cobertura médica especializada. Esto no es un aspecto nuevo en el ámbito de la medicina, y mucho menos dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, la Ley 1419 de 2010¹² trae como objeto “(...) *desarrollar la TELESALUD en Colombia, como apoyo al Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, calidad (...)*”, actividades que son desarrolladas en el territorio nacional.

De otra parte, el artículo 17 de la iniciativa consagra que el Ministerio de Salud y Protección Social ampliará la cobertura del régimen subsidiado de salud en los municipios de los departamentos

fronterizos. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Cobertura Universal es un compromiso constitucional del Estado colombiano y sobre el cual reposa la Ley 100 de 1993¹³ y 1751 de 2015¹⁴, normas que sirven en la actualidad para atender la demanda en salud, por lo que resultaría inocuo una disposición en tal sentido, pues la cobertura y el acceso a los servicios de salud no excluyen a ningún departamento o municipio del país.

De hecho, uno de los objetivos estratégicos del Gobierno nacional consiste en ampliar dicha cobertura a la totalidad de la población del país, entre otras razones, porque no existe restricciones de afiliación al régimen subsidiado para los colombianos que cumplen con las condiciones establecidas en las normas traídas a colación. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia para el año 2017 contaba con 49.291.609 habitantes en el territorio nacional, de los cuales se proyecta estén asegurados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) un promedio de 46.853.804¹⁵ de personas, cifra que corresponde al 95% de la población y de los cuales el 48,5% pertenece a la población del Régimen Subsidiado.

Por su lado, el artículo 18 del proyecto de ley establece que “(...) *El Ministerio de Vivienda destinará según lo autorice el Gobierno nacional un presupuesto de inversión en agua y saneamiento básico en el diseño e implementación de un programa de agua potable y saneamiento básico en los departamentos y municipios de frontera que trata esta ley. (...)*”.

Sobre el particular, se debe advertir que no es recomendable incluir autorizaciones o porcentajes en la destinación de fondos a proyectos específicos, debido a que puede generar inflexibilidades en el manejo de los recursos de este Ministerio. Es de resaltar que las inflexibilidades presupuestales no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal y, por ende, no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

Finalmente, el proyecto omite referenciar los costos fiscales y las fuentes de financiamiento

¹² Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la Telesalud en Colombia.

¹³ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Modelo Sostenibilidad SGSSS - Minsalud - Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

necesarias para la realización de su objeto conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁶ que indica:

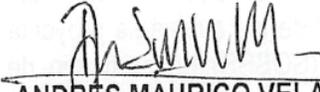
“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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. (...).” (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, sería necesario, por ejemplo, para el caso de la realización de proyectos sostenibles de interconexión y su implementación de soluciones alternas de generación y distribución de energía eléctrica, la estructura de un nuevo modelo en educación, los programas agrarios de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural e Incentivos para la Capitalización Rural o la implementación de un sistema de adecuación de saneamiento de agua potable, entre otros aspectos, que cuenten con la fuente de ahorro o la financiación requerida para su realización, y estos, a su vez, ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores respectivos.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal, vigente.

Cordialmente,


ANDRÉS MAURICO VELASCO MARTÍNEZ
 Viceministro Técnico

Con copia a:

Honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, ponente.

Honorable Representante Antenor Durán Carrillo, ponente.

Honorable Representante Álvaro Gustavo Rosado Aragón, ponente.

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, ponente.

Honorable Representante Aída Merlano Rebolledo, autor/ponente.

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

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
 SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO
 261 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C.

Doctor:

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 261 de 2017 Cámara.

Respetado doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 261 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.*

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,


YANETH GIHA TOVAR
 Ministra de Educación Nacional

C. C. Honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez – ponente.

C. C. Honorable Senado Antonio Guerra de la Espriella – autor.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

Las estampillas son tributos documentales que tiene por objetivo satisfacer algunas necesidades de interés público nacional. Para el caso, conforme se indica dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley, este se orienta a *“mantener los ingresos provenientes de esta estampilla, para el sostenimiento y ampliación de la oferta educativa en el departamento”*.

La Ley 656 de 2001, fue declarada exequible en su integridad, salvo el parágrafo del artículo 3°, que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-538 de 2002.

En ese mismo orden de ideas, el Consejo de Estado (Sección Cuarta, Radicado 13408 de 2002, C. P. doctor Ligja López Díaz), en cuanto a las facultades tributarias de las asambleas departamentales y los concejos municipales indicó.

“Las estampillas son tributos que tradicionalmente el legislador colombiano ha creado para que las entidades territoriales los adopten al interior de sus jurisdicciones. Según el Consejo de Estado son impuestos en la medida “que cumplen con las siguientes características:

1. *Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado.*
2. *Son obligatorios.*
3. *No conllevan contraprestación directa e inmediata.*
4. *El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas”*.

Conforme a los anteriores pronunciamientos, no existe, para el Ministerio dudas sobre la constitucionalidad del proyecto de ley, objeto del presente análisis.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Analizado el articulado de la iniciativa, y teniendo en cuenta que el objetivo de la misma es renovar el valor de la *“Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio”*, creada mediante la Ley 656 de 2001, a partir del momento en que se recaude la suma de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000), este Ministerio no observa la necesidad de que el proyecto de ley deba autorizar nuevamente a la asamblea departamental y a los concejos municipales del departamento de Sucre para que adopte la referida estampilla en

sus respectivos territorios (artículos 1° y 4°), ni tampoco facultar a la mencionada asamblea para que fije los elementos del tributo (artículo 3°).

Por lo tanto, y con el ánimo de no realizar reproducciones normativas, se sugiere cambiar la estructura del proyecto de ley, en el sentido de que el mismo únicamente esté orientado a modificar el artículo 2° de la Ley 656 de 2001, ampliando el valor de la estampilla *“Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio”* a cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000), manteniendo así vigentes los preceptos legales que determinan la constitucionalidad de la estampilla.

III. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional comparte la necesidad de aprobar esta iniciativa legislativa, la cual está encaminada a la consecución de recursos en pro de una educación de calidad; sin embargo, sugiere, respetuosamente, que el mismo modifique solamente el artículo 2° de la Ley 656 de 2001, determinando el nuevo monto a recaudar con la *“Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio”*, conservándose las demás facultades de las Corporaciones de Elección Popular de las entidades territoriales, como se explicó en precedencia.

CONTENIDO

Gaceta número 65 - Viernes, 2 de marzo de 2018	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 217 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 44 de 1990 en relación con el cobro del impuesto predial.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate en Cámara al Proyecto de ley número 122 de 2017 Cámara, 179 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Primer Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Paracas, ICA, República del Perú, el 3 de julio de 2015, y el “Segundo Protocolo Modificador del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en Puerto Varas, República de Chile, el 1° de julio de 2016.....	3
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 144 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 2° y 3° de la ley 1580 de 2012 que creó la pensión familiar.....	15
Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 209 de 2016 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política, con respecto al Desarrollo Económico y Social de los Departamentos Fronterizos y se dictan otras disposiciones.....	18
Carta del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 261 de 2017 Cámara, por medio de la cual se renueva la emisión de la estampilla universidad de sucre, tercer milenio, creada mediante la ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones..	24

