



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° 233

Bogotá, D. C., martes, 8 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2017 CÁMARA, 209 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal, titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Bogotá, D. C., mayo de 2018

Honorable Senador

ANTONIO DEL CRISTO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Distinguido señor Presidente,

Reciban un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hiciera como ponente, según oficio fechado el veinticuatro (24) de abril de 2018 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992 me permito poner a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018**

Senado, “por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, de origen parlamentario, radicado el pasado veintiséis (26) de julio de 2017 por el Senador Marco Aníbal Avirama Avirama, en los siguientes términos;

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 26 de julio de 2017, por el Senador Marco Aníbal Avirama Avirama y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 614 de 2017.

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes designó ponente al Representante a la Cámara por San Andrés Jack Housni Jaller para primer debate de la iniciativa en Cámara, la cual fue aprobada sin modificaciones conforme al texto original, el día veinticuatro (24) de octubre de 2017. El mismo ponente fue quien presentó ante la Plenaria de la Cámara el texto conforme fue aprobado por la Comisión Tercera, y en ese sentido se aprobó en segundo debate de Cámara en sesión Plenaria del cuatro (4) de abril de 2018, según como consta en el Acta número 278 de 2018 de dicha corporación.

Fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado, y como ya se anotó fui designado ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional.

Por su parte, se debe recordar que una iniciativa similar, identificada con el número 93 de 2015 Cámara, 102 de 2016 Senado, fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado veinticinco (25) de agosto de 2015. El Representante Jack Housni Jaller fue designado ponente para primer y segundo debate en Cámara. La iniciativa fue aprobada en primer debate el seis (6) de octubre del mismo año. Para segundo

debate en Plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó el día dos (2) de agosto de 2016. Por su parte, en el Senado de la República fui designado ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado, y esta célula legislativa aprobó en primer debate de Senado el proyecto de ley el día siete (7) de junio de 2017. Para segundo debate en Senado, se adicionaron como ponentes a los honorables Senadores Antonio Navarro Wolff y Juan Manuel Corzo; sin embargo, después de radicar ponencia favorable para segundo debate en Senado y encontrarse anunciada la iniciativa en el Orden del Día, fue archivada por vencimiento de términos conforme al artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, por tratarse de un tema ya conocido y analizado en profundidad, como ponente me permito reiterar los argumentos a favor de esta iniciativa en los siguientes términos:

II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por cuatro (4) artículos.

El primer artículo, adiciona un inciso al artículo 184 de la Ley 223 de 1995, que establece que con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la taifa que establezca la asamblea departamental y el concejo municipal de los entes territoriales.

El segundo, establece que para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

El tercero, establece que los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

El cuarto y último, es el de la vigencia.

III. Objetivo del Proyecto:

El proyecto tiene por objeto establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la asunción de la obligación del pago de este impuesto a cargo del Estado Colombiano, de conformidad con el trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

IV. Justificación

El impuesto predial responde a tener el derecho real sobre un inmueble. La base gravable del impuesto predial es el valor catastral del inmueble. En aquellas jurisdicciones donde existe auto

avalúo la base gravable podrá ser el auto avalúo siempre y cuando sea mayor al valor catastral.

El impuesto predial es un gravamen sobre una propiedad o posesión inmobiliaria. Dicha contribución deben pagarla todos los propietarios de un inmueble, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial.

DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Ley 44 de 1990

Artículo 1°. *Impuesto Predial Unificado.* A partir del año de 1990, fusionanse en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes:

- El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;

- El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto número 1333 de 1986;

- El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989;

- La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Artículo 2°. *Administración y recaudo del impuesto.* El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.

Artículo 3°. *Base gravable.* La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

Ley 1450 de 2011

Artículo 23. Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado. El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4°. *La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.*

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. *Los estratos socioeconómicos.*
2. *Los usos del suelo en el sector urbano.*
3. *La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.*
4. *El rango de área.*
5. *Avalúo Catastral.*

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino

económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del Catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1°. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley”.

SOBRETASA AMBIENTAL

– Autorización Constitucional

La sobretasa ambiental se encuentra autorizada en la Constitución Nacional en los artículos 294 y 317, donde por medio de las disposiciones enunciadas se indica que los municipios deben establecer sobretasas, destinadas a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, de la siguiente forma:

“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los

planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.” (Subrayado fuera de texto).

No obstante, la norma constitucional no es suficiente tratándose de la conformación de la estructura de este tributo.

– Normas que delimitan la competencia de los concejos municipales para la estructuración del impuesto.

Por medio del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se estableció un porcentaje del gravamen a la propiedad inmueble que sería destinado a la protección del medio ambiente, teniendo el municipio dos posibilidades para cumplir con este rubro. La primera, mediante una destinación porcentual que se debe establecer anualmente por el Concejo Municipal, del total del monto de impuesto predial recaudado; la segunda, mediante la posibilidad de cobrar una sobretasa del impuesto predial, sobre el valor de avalúo de los bienes, cuyo recaudo total será transferido a las mismas entidades.

En relación con lo anterior, tratándose del giro del dinero por el concepto en mención a las entidades del cuidado del medio ambiente respectivas, el Decreto Reglamentario 1339 de 27 de junio de 1994 estableció y/o recordó las dos posibilidades que tienen los entes territoriales.

Estos podrán establecer (i) una destinación porcentual del total recaudado por concepto de impuesto predial, que oscila entre el quince por ciento (15%) y el veinticinco punto noventa y nueve por ciento (25.99%), o (ii) una sobretasa al impuesto predial que oscila entre el uno punto cinco por ciento (1.5%) y el dos punto cinco por ciento (2.5%).

Si se adopta la primera opción, los entes territoriales deberán totalizar los recaudos efectuados en el período por concepto de impuesto predial y girar el porcentaje establecido a la Corporación respectiva, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de cada trimestre.

Si se opta por la segunda opción los recaudos que se realicen por concepto de impuesto predial y sobretasa ambiental, se mantendrán en cuenta separada, teniendo el ente territorial la obligación de girar estos dineros a la Corporación del caso, dentro de los diez (10) primeros días de cada periodo.

Es pertinente resaltar que para el segundo caso los intereses de mora que se generen por el no pago del impuesto predial, también se generarán sobre la sobretasa ambiental, y estos rubros habrán de girarse en los mismos términos a la corporación respectiva. Lo anterior no ocurre en el primer caso.

– Recomendaciones para la definición de los elementos del impuesto

• Posibilidad de decretar el impuesto

Acerca de la sobretasa ambiental, señaló la Corte Constitucional que no se trata de un nuevo tributo, sino que sigue siendo el impuesto predial sobre el cual se gira un porcentaje de lo recaudado por este concepto a la Corporación respectiva. Lo anterior no transgrede la Norma

Constitucional, sino que por el contrario se adapta totalmente a la misma y es admisible, además de obligatorio cumplimiento, pues con esta exacción se financiera en parte la actividad de las corporaciones encargadas del cuidado del medio ambiente. Conviene transcribir lo mencionado por la Corte:

“De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria.

(...)

En virtud del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, se establecieron dos opciones para que el municipio adopte el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial unificado, o una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. En ambos casos, de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional y el Concepto del Consejo de Estado, no se trata de un nuevo impuesto, porque continúa siendo el impuesto predial unificado, razón por la cual los montos que se transfieren a las Corporaciones Autónomas Regionales, harán parte del recaudo del mencionado impuesto predial, con una destinación especial establecida por la Constitución Política. Es por eso que el sujeto pasivo del impuesto predial unificado continúa pagando únicamente por concepto de dicho tributo, aun cuando para efectos de la destinación al manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales, se haya adoptado una sobretasa calculada sobre el avalúo catastral, recargo por reenvío permitido por el artículo 294 de la Constitución Nacional, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia antes transcrita” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En sentido similar se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-305 del 13 de julio de 1995. Para el caso se demandó el citado artículo 44 de la Ley 99 de 1993¹.

• Participación de las Corporaciones en los intereses de mora generados

Sobre la obligación de transferir por parte del municipio a las Corporaciones Autónomas Regionales, los ingresos correspondientes a los intereses de mora por concepto del impuesto predial unificado, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

El Decreto Reglamentario 1339 de 1994, establece dos tipos de intereses de mora, uno contenido en el inciso tercero del artículo 2º, y el otro establecido por el artículo 5º del mencionado decreto, de la siguiente manera:

Artículo 2º. Sobretasa. (...) Los intereses que se causen por mora en el pago del impuesto predial se causarán en el mismo porcentaje por la mora

en el pago de la sobretasa y serán transferidos a las Corporaciones, en los mismos términos y períodos señalados anteriormente.

Artículo 5º. Intereses moratorios. A partir de la vigencia del presente Decreto, la no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental en cualesquiera de sus modalidades, por parte de los municipios y distritos a través de sus tesoreros o quienes hagan sus veces, causa a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible los intereses moratorios establecidos en el Código Civil”.

En el primero de los casos, si el municipio opta por la llamada sobretasa ambiental, es claro que los intereses de mora pagados por el sujeto pasivo del impuesto predial unificado, por el retardo en el cumplimiento de la obligación de pagar el monto correspondiente a dicho concepto (sobretasa), deberán ser transferidos a la Corporación Autónoma regional, además del valor correspondiente a lo recaudado por concepto de sobretasa ambiental.

En el segundo caso, existirá la obligación por parte de la entidad territorial, de reconocer el pago de los intereses moratorios que se causen por el retardo en la transferencia de la sobretasa o del porcentaje del recaudo del impuesto según se halla establecido, a la tasa de interés contenida en el Código Civil.

Diferente es el evento en el cual el municipio ha escogido la opción de girar un porcentaje del impuesto predial unificado, caso en el cual consideramos que tanto la disposición constitucional, como el desarrollo legal de la misma, han sido claros al disponer que la destinación a las entidades encargadas del manejo y la conservación del ambiente y de los recursos naturales, se hará sobre un porcentaje del total del recaudo por concepto del impuesto predial unificado, y en consecuencia habrá lugar a transferir a la entidad ambiental **solamente el porcentaje sobre el valor correspondiente a dicho rubro.**

A este respecto es preciso tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto número 111 de 1996:

Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.

Así mismo, es pertinente citar apartes de la obra “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano” publicada por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en la página 31 señala:

1.1.1.1. Ingresos Tributarios

Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos directos o indirectos.

(...)

¹ Aunque la Corporación consideró que el artículo demandado, lo fue parcialmente, por cuanto el inciso 4 no fue acusado porque no se transcribió literalmente.

1.1.1.2. Ingresos no Tributarios

Esta categoría incluye los ingresos del Gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado.

En consecuencia, cuando el municipio opte por transferir un porcentaje de lo recaudado del impuesto predial, por concepto de sobretasa ambiental, de acuerdo con estas definiciones, dado que la referencia legal está hecha en relación con el impuesto predial unificado, la base para la transferencia a la CAR será sobre los ingresos tributarios exclusivamente. Los intereses de mora, por definición hacen parte de los ingresos no tributarios.

– Exoneración del impuesto predial y sobretasa ambiental

Sobre el asunto se refirió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el Concepto 19512 de 17 de junio de 2011, remitiéndose a lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación número 1455 del 5 de diciembre de 2002, donde al analizar la posibilidad de imposición de la sobretasa ambiental, concluye que la misma hace parte del impuesto predial, por lo tanto sí se exonera del cobro de este impuesto, a su vez lo está haciendo con el cobro de la sobretasa ambiental. Lo anterior en los siguientes términos.

“(…) los sujetos pasivos solo pagan el impuesto predial, del cual se deducen estas sobretasas. En síntesis, la situación se reduce a la distribución legal del impuesto en mención y, por lo mismo, no puede predicarse doble tributación”. (Resaltado fuera de texto).

Así las cosas, la sobretasa ambiental hace parte del impuesto predial unificado y, por lo tanto, tal componente se afectará por los factores o beneficios que se establezcan sobre este impuesto.” (Subrayado fuera de texto).

CONSIDERACIONES FRENTE A LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y EL USO DEL SUELO

Sobre el concepto de *Territorios Colectivos*, preocupación del Senador Corzo en la presente iniciativa, es pertinente revisar el Bloque de constitucionalidad para referir el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76 reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, particularmente los artículos 13 y 14 que establecen:

“Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.”

Artículos que ampliamente ha desarrollado la Corte Constitucional, como lo recoge la Sentencia C-389 de 2016 así:

“De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal. Es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional, en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los estados, constituye el fundamento del derecho; que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento, es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad.

En la misma dirección, ha sostenido esta Corte que el concepto de territorio colectivo no se agota en conceptos propios del derecho civil: el reconocimiento estatal de los territorios y la delimitación de su área constituyen mecanismos de protección relevantes de las tierras indígenas. Sin embargo, el territorio colectivo no es un concepto espacial, sino uno cultural (el ámbito de vida de la comunidad). Y, en consecuencia, puede tener un efecto expansivo, destinado a la inclusión de los espacios de relevancia social, cultural y religiosa para las comunidades”.

De acuerdo a lo anterior, se colige que el ordenamiento jurídico de Colombia reconoce al *Territorio Colectivo* como derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas, en primera medida,

y otros grupos étnicos ancestrales, en segunda medida, el cual tiene un carácter *imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio*; y la ancestralidad de la posesión, como “*título*” de propiedad. Además, (...) el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de *ámbito cultural* de la comunidad.

Respecto del Proyecto de Ley en estudio, el articulado aprobado en la Plenaria de Cámara, que es el mismo aprobado en Primer Debate de Senado, el concepto de *Territorios Colectivos*, es ausente del mismo, entendiéndose así que la futura Ley, se aplicará únicamente a los bienes, dentro de la jurisdicción del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sobre las cuales una persona raizal o grupo de personas raizales ejerzan el derecho de propiedad y así, lo haya reconocido previamente el Estado.

Por otra parte, al ser la compensación del impuesto predial un beneficio que se causa por la calidad personal de pertenecer a un grupo étnico ancestral, que para el caso son los raizales, y que éste, a su vez, ejerza el derecho de propiedad sobre un inmueble, a la ley en estudio no le interesa la condición del uso que ostente el suelo o el bien mismo, toda vez que fueron las Autoridades Territoriales quienes impusieron dicha medida sobre el inmueble y no la ley o la Constitución. Así las cosas, será del resorte de la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en concurso con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las entidades responsables de organizar, censar, planificar o modificar en el respectivo catastro o Plan de Ordenamiento Territorial los efectos jurídicos que produzca la compensación del impuesto predial bajo examen.

En conclusión, el concepto de Territorio Colectivo tiene arraigo Constitucional y es considerado como un Derecho Fundamental del que son titulares las comunidades ancestrales reconocidas como tal, bien sea por la costumbre cultural o bien por el reconocimiento de estas por parte del Estado. En tal sentido, el proyecto de ley no colige tal reconocimiento para un determinado territorio, sino, por el contrario, establece una medida compensatoria en favor del pueblo raizal de Colombia. Por otro lado, el uso o destinación del suelo no es relevante para el articulado propuesto, toda vez que es de la competencia de las entidades gubernamentales y territoriales, armonizar sus reglamentos o realidades normativas a fin de garantizar los efectos legales que producirá la nueva norma.

– **Igualdad formal de la iniciativa**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se estableció una medida denominada “Compensación a territorios colectivos de comunidades negras”, según Simón Gaviria, Director del DNP en el momento, tal artículo corresponde a una acción de igualdad de derechos entre grupos étnicos, ya que desde 1990 existe una ley similar que se aplica a favor de los municipios donde existen resguardos indígenas.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación la medida es una herramienta para disminuir las brechas sociales y económicas en regiones donde existen minorías étnicas, donde se registra un alto índice de pobreza.

El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público menciona un impacto fiscal de \$5mil millones pesos, muy poco significativo frente al impacto de 48 mil millones de pesos generado cuando el beneficio se extendió a las comunidades negras; y aún menos significativo que el impacto fiscal de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN), que en el 2016 le costaron al país 58 mil millones de pesos, y en lo que va del 2017 otros 8 mil millones de pesos.

Adicionalmente, no hay claridad sobre los montos recaudados por concepto de impuesto predial en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que se evidencia con la inconsistencia de las cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gobernación del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cifra recaudada en el año 2015 por concepto de Impuesto Predial Unificado en el año 2015 fue de 7.777 millones de pesos; mientras que la Gobernación del departamento registra una cifra, por el mismo concepto y mismo año, de 8.398 millones de pesos.

Por su parte, como lo referencia el Ponente de Cámara, el actual Gobernador del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se compromete a asumir el costo fiscal que resultare de la aplicación de la presente iniciativa una vez sea promulgada y sancionada.

V. TEXTO APROBADO EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2017

por medio del cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 184 de la Ley 223 de 1995 el siguiente inciso:

Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará anualmente al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cantidades que equivalgan a lo que dichos entes recauden por concepto de impuesto predial unificado y sobretasas legales correspondientes a los predios de propiedad de los miembros de la comunidad raizal, de los extractos 1,2,3 para lo cual tendrán en cuenta el avalúo que de los predios realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y de acuerdo con la tarifa que establezca la asamblea

departamental y el Concejo Municipal de los entes territoriales.

Artículo 2°. Para el cobro de este gravamen ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizará el mismo trámite establecido para la compensación del predial a los resguardos indígenas y/o a los territorios colectivos de comunidades negras.

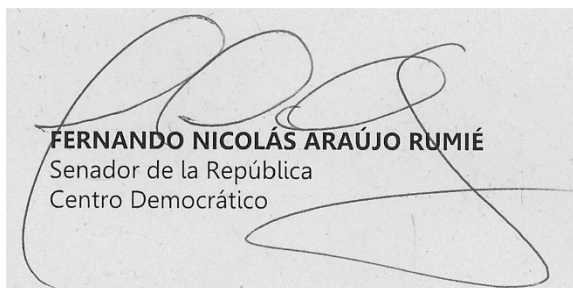
Artículo 3°. Los recursos recibidos mantendrán la misma destinación a ellos asignados en la ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PROPOSICIÓN

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **dar primer debate al Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, de acuerdo al texto aprobado en plenaria de Cámara.

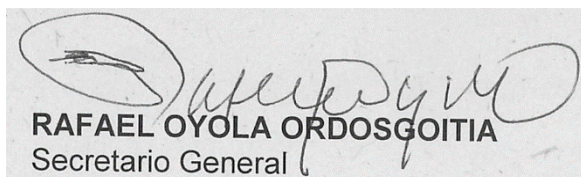
De los honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

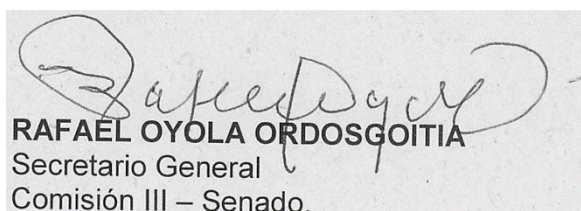
Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2018

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer Debate del **Proyecto de ley número 209 de 2018 Senado, 34 de 2017 Cámara, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Primer Debate, consta de doce (12) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2017 SENADO, 066 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.

Bogotá, D. C.

Senador

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente

Comisión Primera Permanente Constitucional
Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado, por medio de la presente rindo informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil”, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Plenaria del Senado de la República.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 4 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el **Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil”, a iniciativa de los Congresistas, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, honorable Representante Carlos Abraham Jiménez López, honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur, honorable Representante Jorge Enrique Rozo Rodríguez.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 602 de 2016 y por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 5 de septiembre de 2016, fue nombrado como ponente para primer debate el Representante Rodrigo Lara Restrepo.

El 6 de diciembre de 2016 la Comisión Primera de la Cámara aprobó el **Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil” con un total de veintidós (22) votos a favor y uno (1) en contra. La ponencia fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 161 de 2017. Mediante comunicación de la misma fecha notificada el 7 de diciembre y, conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados como ponentes para segundo debate, los honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo (Coordinador) y honorable Representante Élberty Díaz Lozano.

El día 20 de junio del 2017 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el **Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara**, “por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil”.

A su vez, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, el 31 de agosto de 2017, nombró como ponente del Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, al honorable Senador Germán Varón Cotrino.

El 10 de abril de 2018 la Comisión Primera de Senado, previo anuncio del proyecto de ley de la referencia, aprobó por unanimidad de los asistentes el Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado.

No obstante, la Comisión Primera Senado votó a favor de una proposición de la H.S. Claudia López con el objeto de eliminar el artículo 19 del proyecto de ley en mención, que consagraba que cuando fuera a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a cinco (5) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), no sería aplicable el régimen de legítimas.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley propone ampliar la libertad que dispone el causante para testar, mediante la reducción de las legítimas a la mitad de la masa sucesoral y la eliminación de la cuarta parte de mejoras, para ello, se modifican algunos artículos del Código Civil. Lo anterior, con la finalidad de permitir la libre disposición de la mitad de los bienes, sin afectar las asignaciones forzosas, como son la porción conyugal y los alimentos que se deben por ley.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Conforme con el Artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, en consecuencia el Estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia. Son inviolables la honra, la dignidad y la intimidad de la familia, a más de lo anterior los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes.

Como parte de las obligaciones y derechos que tiene la familia, el Código Civil prevé como un modo de adquirir el dominio, la sucesión por causa de muerte, ésta puede realizarse manera testada o intestada.

Así las cosas, de acuerdo con el artículo 1055 del Código Civil, *“El testamento es un acto más o menos solemne, en que una persona dispone del todo o de una parte de sus bienes para que tenga pleno efecto después de sus días, conservando la facultad de revocar las disposiciones contenidas en el mientras viva”* y el artículo 1059 *ibídem* señala que el testamento es un acto de una sola persona, y agrega en su inciso 2, que *“Serán nulas todas las disposiciones contenidas en el testamento otorgado por dos o más personas a un tiempo, ya sea en beneficio recíproco de los otorgantes o de una tercera persona”*.

Por lo tanto, al ser un acto jurídico unilateral, esta debería ser solamente expresión de la libertad para producir efectos y no estar restringida por el ordenamiento jurídico y las limitaciones que se imponen respecto de las asignaciones forzosas. Como quedó anotado de un lado está el respeto

por la familia como núcleo de la sociedad y el correspondiente derecho de adquirir el dominio de los bienes del causante vía sucesoral, y del otro, la libertad del testador para la disposición de sus bienes.

En consecuencia, ese equilibrio entre los respectivos derechos y valores en juego se logra con la propuesta de que, en cualquier caso, haya descendientes o no, se le permita al testador disponer de la mitad de la masa sucesoral, lo que se logra con la eliminación de la cuarta de mejoras como asignación forzosa testamentaria en caso de que existan descendientes.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Existen dos limitaciones económicas de restricciones a la libertad de testamento. En primer lugar, la obligatoriedad en la distribución de la riqueza entre los hijos implica una ineficiente asignación de los recursos, lo cual reduce el bienestar social y la riqueza de la sociedad en general, pues implica el fraccionamiento de los activos de la familia e impide la obtención de mejores resultados económicos. En segundo lugar, la obligación en la distribución de la herencia le impone a la sociedad un costo de oportunidad en términos de no sacar el mayor provecho de sus recursos.

1. Empresas familiares y la libertad de testar

La probabilidad de supervivencia de las empresas familiares se ve reducida en el momento del relevo generacional, porque los herederos no necesariamente cuentan con el talento ni las habilidades profesionales para mantener estos emprendimientos y por las disputas al interior de las familias por el control de la empresa. En este sentido, la literatura académica se ha concentrado en los efectos de estos dos factores mencionados sobre la rentabilidad de los activos y el crecimiento de las empresas, encontrando que, en efecto, al momento del relevo generacional varios indicadores del buen desempeño de una empresa se deterioran, como el rendimiento de los activos, las relaciones-mercado-valor-contable y las prácticas de gestión, entre otros.

Ahora bien, en la literatura económica se ha identificado un nuevo obstáculo para la supervivencia de las empresas. Este corresponde a la reducida libertad de testamento con que cuenta una empresa familiar. En un reciente artículo en la revista *American Economic Review*, los autores Ellul, Pagano, & Panunzi (2010) señalan los efectos negativos de las leyes de herencia sobre las empresas. En particular, mencionan que las restricciones en la libertad de testamento reducen la capacidad de la empresa para prometer futuros flujos de ingresos lo cual limita su capacidad para financiar la inversión.

Los autores tomando en consideración el índice de libertad de testamento revisan si éste tiene algún impacto sobre el desempeño de las empresas familiares. Para ello, recolectan información de empresas y su respectivo desempeño en 38 países, incluido Colombia. En suma, encuentran que una ley de herencia más estricta se asocia con una menor inversión y un crecimiento más lento en

las empresas familiares. El impacto encontrado es importante en términos económicos. Por ejemplo, aumentar la libertad de testamento en un 25% conlleva a que las inversiones de capital de las firmas se incrementen en 11% sobre la media de la ratio capex de las firmas del estudio. Esto implica que la supervivencia de las empresas familiares depende de la forma en que se aborda los procesos de sucesión, pues en el momento de la partición no es claro si la empresa seguirá contando con los activos necesarios para seguir en el mercado.

Este no es un tema menor por cuanto el aparato productivo del país está soportado por las empresas familiares, pues representan una parte importante de su total, siendo estas alrededor 500 mil, en su mayoría pymes. Del total de las empresas, dos terceras partes quiebran o son vendidas por la familia durante la primera generación, y tan solo el 5% y el 15% logran perdurar por lo menos hasta la tercera generación (Deloitte, 2010¹). Sumado a lo anterior, en Colombia muy pocas empresas que cuentan con una gestión adecuada para abordar el riesgo de la sucesión. De acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera del año 2001 tan solo el 28% de las empresas familiares cuentan con procedimientos para afrontar la sucesión. Asimismo, en el 87,7% de las sociedades no existe un documento con los criterios para elegir al sucesor del fundador.

En conclusión, las regulaciones existentes sobre legítimas son un obstáculo para la asignación eficiente de los activos de las familias, por lo tanto, la libertad en el testamento permite un mejor uso productivo de las empresas, en parte porque así se puede dejar a cargo a quien en realidad esté interesado del negocio, lo conozca y esté dispuesto a no dejar perecer la empresa familiar. Por lo tanto, este proyecto de ley cumple con la tarea de mitigar en parte los riesgos asociados con la quiebra de las empresas pequeñas y da certidumbre con respecto al manejo de los activos familiares (en caso de existir como legado testamentario).

2. La libertad de testamento, la familia nuclear y las nuevas formas de solidaridad familiar

Las leyes de sucesión no producen efectos exclusivamente en aspectos económicos. La ley de sucesiones regula aspectos fundamentales de la solidaridad familiar, lo que la hace relevante para la estabilidad en el largo plazo de estas estructuras. La herencia constituye el fundamento material de la continuidad de la familia y por lo tanto contribuye en la estabilidad intergeneracional de las estructuras sociales.

Por lo tanto, en un régimen de mayor libertad testamentaria, la expectativa de una herencia puede ser usada por el testador para asegurar un apoyo intergeneracional en el seno de la familia, fortaleciendo así la unidad de la misma. La expectativa de heredar, así como cualquier transferencia inter-vivos puede promover vínculos de solidaridad entre las generaciones. La posibilidad de desheredamiento, ha sido entendida como un factor de unión familiar que les permite

a los padres mantener fortalecida su familia. En este sentido, la ley de sucesiones interviene en las bases de una relación familiar.

En un reciente estudio conocido como el *Mapa Mundial de la Familia 2013*, realizado en 47 países por el *Child Trends Institute* y la Universidad de Piura en Perú, se conoció que Colombia, con un total de 84% del total de los nacimientos vivos, es el país del mundo con el número más alto de niños nacidos por fuera del matrimonio. El informe señala que, en comparación con América Latina, el matrimonio en Colombia ha perdido terreno frente a formas distintas de unión. De los adultos entre 18 y 49 años, apenas el 19 por ciento está casado y el 39 por ciento vive en relaciones consensuales, lo que representa el más alto porcentaje de todos los países estudiados.

En febrero de 2013, la revista *The Economist* en su edición 'El mundo en cifras' destacó que el país ocupa el primer lugar en el mundo con menos matrimonios por habitantes, con apenas 1,7 matrimonios por cada 1.000 habitantes. La familia ha cambiado en las últimas décadas como lo indica el estudio mencionado. El crecimiento del número de niños concebidos por fuera del matrimonio y que sitúa a Colombia en el primer lugar del mundo, presumiblemente estaría ligado de dos formas a la eliminación de las discriminaciones que existían en el pasado en contra de los hijos extramatrimoniales. En primer lugar, porque la discriminación afecta a grupo poblacional creciente. Y en segundo lugar, porque los nacimientos extramatrimoniales se refieren a un cambio en la ética social respecto de estatus marital de los padres.

El matrimonio ya no es observado como el único modelo familiar normativo, dado que las relaciones no maritales reciben hoy cada vez más aceptación. La multiplicidad de nuevas formas familiares, significa que existen nuevas reclamaciones de solidaridad entre estas nuevas formas de asociación familiar. En términos de sucesiones, las nuevas reclamaciones de solidaridad deben ser reconocidas, lo que puede obtenerse otorgando al testador el mayor grado posible de libertad testamentaria.

V. CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El Título V del Libro Tercero del Código Civil, artículos 1226 y ss., se refiere a las asignaciones forzosas y las define como "(...) las que el testador es obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas".

Son asignaciones forzosas los alimentos que se deben por ley a ciertas personas, la porción conyugal, las legítimas y la cuarta de mejoras en la sucesión de los descendientes. En lo que respecta a las legítimas, la ley las define como "aquella cuota de los bienes de un difunto que la ley asigna a ciertas personas llamadas legitimarios" (artículo 1239 *ibidem*).

Ahora bien, los legitimarios son los descendientes, los ascendientes, los padres adoptantes y los padres de sangre del adoptado de forma simple (Artículo 1240 C. C.). El derecho

¹ Deloitte. (2010). Sucesión en la Empresa Familiar. Boletín Gobierno Corporativo.

de los legitimarios consiste en que: “*La mitad de los bienes*”, previas algunas deducciones² y las agregaciones previstas en los artículos 1243 a 1245 C.C., “*se dividen por cabezas o stirpes entre los respectivos legitimarios, según el orden y reglas de la sucesión intestada (...) No habiendo descendientes ni hijos naturales por sí o representados, con derecho a suceder, la mitad restante es la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio*” (artículo 1242 C.C.). Pero si hubiera descendientes “*la masa de bienes (...) se divide en cuatro partes: dos de ellas o sea la mitad del acervo, para las legítimas rigurosas; otra cuarta, para las mejoras con que el testador haya querido favorecer uno o más descendientes... y otra cuarta de que ha podido disponer a su arbitrio*” (inciso cuarto, artículo 1242 C.C.,; negrillas y cursivas fuera de texto).

Es decir que, habiendo descendientes, una persona solo puede disponer testamentariamente de manera libre de la cuarta parte de su patrimonio, tras las deducciones de rigor.

Por medio del testamento el testador especifica quién se convertirá en dueño de sus propiedades y en qué momento se realizará esa transferencia. Sin embargo, esta libertad de disposición de sus bienes post mortem, pone de presente el problema de reconciliar el derecho individual de testar con el mérito y la obtención de riqueza por medio de las virtudes y esfuerzo realizado por cada persona.

Tal como lo ha consagrado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, “*La palabra testamento trae su origen en la frase latina “testatio mentis”, o sea, testimonio de la voluntad.*

“*Es un acto jurídico unilateral, esto es, solamente necesita la voluntad de una sola persona para producir los efectos que le son propios, su finalidad dispositiva de bienes para después de la muerte del testador*”³.

VI. DERECHO COMPARADO

Las mencionadas observaciones alrededor de las leyes de herencia han sido objeto de debate en varios países donde han elaborado normas diferentes en lo que respecta a las leyes de sucesiones.

En los Estados Unidos la posibilidad de desheredar a los hijos constituye una de las particularidades más importantes del derecho sucesoral de ese país. Solo existe protección para el cónyuge, el cual tiene derecho a una porción obligatoria correspondiente a la sociedad conyugal (*community property*).

Factores de la estructura política y social de los Estados Unidos parecen importantes a la hora de explicar porque la libertad de testar fue aceptada sin mayor conflicto; diferencias en la concepción de la propiedad privada respecto de Alemania y

Francia y distintas realidades económicas a lo largo del siglo XIX:

- En comparación con Francia, el propósito redistributivo fue menos importante en los Estados Unidos. No hubo un propósito de fraccionar los bienes de la nobleza ni de redistribuir las bases del poder aristocrático. El propósito principal de la revolución norteamericana fue su independencia y el establecimiento de un sistema democrático que no repitiera la desigualdad en el trato entre colonos y los colonizadores británicos. Por otro lado, en los Estados Unidos está muy arraigada la idea de que la injerencia del Estado en las relaciones económicas y sociales es una de las principales causas de desigualdad social.

Por otro lado, hay tres sistemas básicos en materia de sucesiones⁴:

- Los sistemas legitimarios clásicos: que a su vez pueden clasificarse en los que establecen una porción llamada legítima o de reserva (Colombia, Francia, Italia, España, Finlandia, Suecia, Grecia, entre otros) y los que establecen un derecho de crédito frente a los herederos (Alemania, Austria).

- Los países con libertad de testar (la cual no es ilimitada): muchos países han establecido la libertad de testar sin que con ello hayan visto a las familias disolverse o a los hijos alzarse contra sus padres o madres. En los países anglosajones (Reino Unido, países de la *Commonwealth* y Estados Unidos de América) la libertad de testar se reconoce desde hace mucho tiempo, aunque en algunos casos con ciertas restricciones que este Proyecto también ha respetado: se trata de los alimentos forzosos y la porción conyugal. En México se ha reconocido desde 1939 la libertad de testar con estas mismas limitaciones. Así ha ocurrido igualmente en diversos países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

- Los países con sistema intermedio: en que existen herederos legitimarios, pero solo cuando están en estado de necesidad (Estonia, Lituania, Eslovenia, Polonia).

En un reciente artículo en la prestigiosa publicación académica *American Economic Review* los autores Ellul, Pagano, & Panunzi (2010)⁵ construyen para 38 países un índice de libertad de testamento, países entre los cuales está incluido Colombia. Para ello, utilizan información recolectada con encuestas a firmas de abogados que participan en el *Lex Mundi Project*. Para la construcción del índice se les pregunta a las diferentes firmas de abogados: “*¿Cuál es la máxima fracción de la herencia que se puede legar a un solo niño tomando en consideración del número de niños y de la presencia de un cónyuge sobreviviente?*”.

Tomando como medida de libertad de testamento la mayor fracción disponible para entregar en herencia a un hijo cuando la familia se encuentra conformada por dos hijos y una esposa,

² Se trata de las previstas en el artículo 1016 del Código Civil, es decir: las costas de publicación del testamento, las deudas hereditarias, los impuestos fiscales que gravan la masa hereditaria, las asignaciones alimenticias forzosas y la porción conyugal.

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia mayo 4 de 1949, Tomo Lxvi, M.P.: Manuel José Vargas.

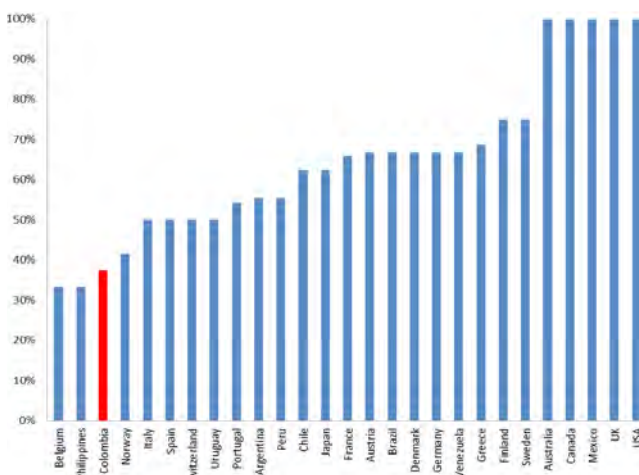
⁴ Ver Hernández-Fierro María y Marta, *Panorama Legislativo Actual de la Libertad de Testar* (2010)

⁵ Ellul, A., Pagano, M., & Panunzi, F. (2010). *Inheritance Law and Investment in Family Firms*, *American Economic Review*.

se encuentra que en los países que se rigen por el derecho consuetudinario de origen anglosajón (*Common law*) es mayor la libertad de testamento, a diferencia de los países donde el derecho civil es aplicable. En promedio, el porcentaje de los activos que se le puede dejar a un solo hijo en los países de derecho consuetudinarios es del 96%, mientras en los países con “*Civil law*” es del 54%. En el caso colombiano, está fracción asciende a 38%, siendo entonces el tercer país con la menor libertad de testamento, únicamente por delante de Bélgica y Filipinas.

Al comparar con los países de la región, con los cuales se comparte un proceso en la formación de las instituciones políticas y económicas, México tiene el valor máximo en el índice al permitir legar el 100% a un solo hijo, mientras en Brasil y Venezuela ese porcentaje es de 67%, en Chile el 63% y en Argentina y Perú asciende a 56% (Gráfico 9). Es evidente, en consecuencia, que en muchos países similares en tradiciones a Colombia existe la libertad testamentaria, sin que ello haya erosionado la unión familiar o el afecto entre consanguíneos por la supresión de las legítimas.

Gráfico 1: Índice de libertad de testamento



Fuente: (Ellul, Pagano, & Panunzi, 2010).

VII. CONCLUSIÓN

En conclusión, este proyecto pretende aumentar la libertad de testar pudiendo asignar los recursos que una persona ha logrado acumular a lo largo de su vida. Se entiende que cada caso particular es diferente y que la decisión de qué heredar y a quién es una decisión eminentemente moral que compete al individuo de acuerdo con sus propios valores, por lo que la imposición de un criterio de igualdad absoluta parece una injerencia excesiva por parte del Estado en la esfera personal de los ciudadanos. Las legítimas establecen un criterio equitativo que resulta adecuado para las sucesiones intestadas que no son tocadas por la presente iniciativa, pero la cuarta de mejoras en caso de los descendientes es un criterio que se convierte en una camisa de fuerza que impide al testador buscar la repartición más óptima que le dicte su propia conciencia, cuando se trata de una sucesión testada.

La propuesta de preservar la mitad legítimaria y eliminar la cuarta de mejoras para permitir en todos los casos al testador de disponer libremente de la mitad de sus bienes, a la vez que deja vigentes instituciones establecidas para proteger

a terceros, como aquellas referentes a alimentos legales y a la porción conyugal. No se considera necesario incluir una disposición que establezca que el testador debe dejar alimentos a quienes tengan derecho a ellos porque ello ya está previsto en el artículo 1268.1 del Código Civil⁶.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Senadores dar segundo debate en la Plenaria del Senado de la República de Colombia al **Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara**, “*por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil*”, con el texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado.

Cordialmente,

Germán Varón Cotrino
GERMÁN VARÓN COTRINO
 Senador

De conformidad con el inciso 2 del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
Roosevelt Rodríguez Rengifo
ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO
 Secretario,
Guillermo León Giraldo Gil
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2017 SENADO, NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.

El Congreso de Colombia

⁶ Sentencia del 30 de octubre de 1945, Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia. Publicada en el §5447 del Código Civil y Legislación Complementaria (Legis, Bogotá, 2012).

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1045. Primer orden sucesoral - los descendientes. Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal”.

Artículo 2°. El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1226. Definición y clases de asignaciones forzosas. Asignaciones forzosas son las que el testador está obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2. La porción conyugal.

3. Las legítimas”.

Artículo 3°. El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

Artículo 1240. Legitimarios.

Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes”.

Artículo 4°. El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1242. Cuarta de mejoras y de libre disposición. Habiendo legitimarios, la mitad de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o stirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

La mitad de la masa de bienes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.

Artículo 5°. El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1244. Valor de las donaciones. Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extraños, y el valor de todas ellas juntas excediere a la mitad de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas”.

Artículo 6°. El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1245. Restituciones por donación excesiva. Si fuere tal el exceso, que no solo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas

de las donaciones, esto es, comenzando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

Artículo 7°. El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1249. Legítimas efectivas. Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2°”.

Artículo 8°. El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1251. Exceso en el monto de las legítimas. Si lo que se ha dado o se da en razón de legítimas, excediere a la mitad del acervo imaginario, el exceso se imputará a la mitad de libre disposición, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2°, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado”.

Artículo 9°. El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1254. Rebajas de las legítimas y mejoras. Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata”.

Artículo 10. El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1256. Imputaciones a la legítima. Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a la mitad de libre disposición.

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de la mitad de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.

Artículo 11. El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1257. Beneficiarios del acervo imaginario. La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.

Artículo 12. El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1261. Pagos imputables a la legítima o mejora. Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero solo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.

Artículo 13. El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1263. Dominio sobre los frutos de la cosa donada. Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que este le haya donado irrevocablemente, y de un modo auténtico, no solo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.

Artículo 14. El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1264. Donación de especies imputables a la legítima o mejora. Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.

Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.

Artículo 15. El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1275. Objeto de reclamo de la acción de reforma. En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación”.

Artículo 16. El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1277. Integración de la legítima. Contribuirán a formar o integrar lo que en

razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado”.

Artículo 17. El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1520. Convenciones en materia sucesoral. Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.

Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.

La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil”.

Artículo 18. Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos 1243, 1252, 1253, 1259 y 1262.

Artículo 19. Esta ley entrará a regir a partir del 1º de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, número 066 de 2016 Cámara, “por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil”, como consta en la sesión del día 10 de abril de 2018, Acta número 34.

Ponente,

PONENTE:

German Varón Cotrino.

GERMAN VARON COTRINO

H. Senador de la República

Presidente,

S. Roosevelt Rodríguez Rengifo.

Secretario General,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2018 SENADO, 151 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas

impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Senado de la República
 Congreso de la República
 Carrera 7 número 8-68 Edificio Nuevo del
 Congreso
 Ciudad

Asunto: Comentarios al Informe de Ponencia para Cuarto Debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*racionalizar las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, específicamente cuando las entidades territoriales fallan y faltan en el debido reporte de información, en concordancia con los artículos 114 y 116 de la Ley 1438 de 2011*”¹.

Para tal efecto, busca atenuar las referidas multas cuando se trate de municipios de cuarta, quinta o sexta categoría que incumplan con el reporte de información a la Superintendencia Nacional de Salud, limitándolas a los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), es decir, que no sobrepasen los **\$78.124.200**, cuando actualmente dichas multas pueden llegar a sobrepasar los **\$1.953 millones** (2.500 SMMLV), por este incumplimiento. Adicionalmente, las multas podrían ser exoneradas si la entidad territorial llegare a demostrar que ocurrieron circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que impidieron cumplir con sus obligaciones.

Al respecto, merece la pena considerar que la presente iniciativa estaría afectando una de las fuentes contempladas de ingresos de la Superintendencia Nacional de Salud, y que en dado caso su disminución podría afectar las metas de gestión institucionales o requeriría ser cubierto con recursos adicionales a cargo de la nación.

Así las cosas, la aprobación de este proyecto de ley implicaría el desfinanciamiento de la Superintendencia Nacional de Salud y, en ese sentido, se estaría infringiendo lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003², que establece que todo proyecto de ley que genere gasto deberá establecer la fuente de ingreso adicional o sustitutiva para atender el mismo, asunto frente al cual la iniciativa del asunto guarda silencio.

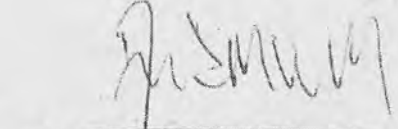
Sin perjuicio de lo anterior, es preciso decir que el proyecto de ley no relaciona estudio técnico, económico o grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de salud por parte de

las entidades territoriales que condujera al monto propuesto, siendo el único motivo de justificación de esta iniciativa legislativa los bajos ingresos anuales que reciben los municipios de cuarta a sexta categoría.

Si bien es cierto no se desconoce que la situación económica de algunos de los municipios de Colombia es precaria, esta sola circunstancia no puede ser razón suficiente para crear un beneficio económico que se deriva del cumplimiento de los compromisos que en materia de salud deben atender todas las entidades territoriales respecto a su población, puesto que resulta necesario ponderar la realidad económica de los municipios para aplicar la reducción y las garantías que actualmente ofrecen en la prestación del servicio público de salud, así como también las circunstancias externas que puedan contribuir en los índices de calidad y cobertura del servicio, por lo que no puede minimizarse el incumplimiento en el reporte de información que deben entregar las entidades territoriales a la Superintendencia Nacional de Salud, como pretende hacerlo el proyecto, teniendo en cuenta que esa información se requiere para que esta pueda cumplir sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores partícipes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

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.

Cordialmente,



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

Con copia a

Honorable Representante Lina María Barrera Rueda - Autora

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz - Ponente

Doctor Jesús María España - Secretario Comisión Séptima del Senado de la República

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario Senado de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Refrendado por: Doctor *Andrés Mauricio Velasco Martínez*, Viceministro Técnico.

¹ *Gaceta del Congreso* número 1087 de 2017.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Al Proyecto de ley número: 189 de 2018 Senado y 151 de 2017 Cámara.

Título del Proyecto: *por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: dos (2) folios

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: lunes siete (7) de mayo de 2018.

Hora: 16:30

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
BOGOTÁ AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 261 DE 2017 CÁMARA,
PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE
2017 SENADO**

por medio de la cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia.

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2018.

Analizado el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 261 de 2017 Senado, 272 de 2017 Cámara propuesto por los honorables Representantes a la Cámara, doctora Sara Piedrahíta Lyons y doctor Dídier Burgos Ramírez, *por medio del cual “se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia y su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”*, respetuosamente nos permitimos presentar algunos comentarios, con el fin de ser considerados dentro del trámite legislativo que actualmente se adelanta en el Senado de la República.

- La Pontificia Universidad Javeriana considera necesario resaltar que la formación académica de un médico residente no se realiza de manera exclusiva en los escenarios de práctica, sino también en los espacios académicos generados por las Universidades, que proporcionan una serie de servicios y beneficios que garantizan una formación integral de altísima calidad. Dentro de estos servicios podemos citar: acceso a una variedad de recursos bibliográficos (físicos y digitales), bases de datos científicas, servicios de bienestar universitario, seguros médicos, entre muchos otros espacios de formación que no se garantizan en los escenarios de práctica, atendiendo la limitación de recursos del Sistema de Salud.

Por otra parte, es importante reiterar que para la Universidad Javeriana resulta loable el

espíritu del proyecto, en el sentido de garantizar unas condiciones óptimas para los residentes que prestan sus servicios en las diferentes instituciones prestadoras de servicios de salud. Por ello, la Universidad encuentra razonable la justificación de ofrecer un incentivo económico a los residentes por las actividades clínicas que desarrollan en los escenarios de práctica formativa, en procura de garantizar un mejor servicio, de calidad y eficiencia, así como unas condiciones óptimas y dignas en esta etapa formativa; sin embargo, considera que es importante resaltar que como se está planteando el proyecto se genera una solución a un problema puntual, como es el pago de los residentes pero no se plantea un sistema general de residencias médicas.

Respecto al texto “Propuesta al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 261 de 2017 Senado, 272 de 2017 Cámara”, el cual presenta en el numeral 6 el nuevo articulado, realizamos los siguientes comentarios y propuestas:

- Se ve como necesario y pertinente aclarar el alcance del numeral 4.1 del artículo 4°, en el sentido de señalar si en la remuneración de los tres salarios mínimos mensuales vigentes que se pagará a los residentes se entienden incluidos los costos a afiliación al sistema de salud, pensión y riesgos laborales con sus coberturas y prestaciones asistenciales y económicas que regula el numeral 4.3 del mismo artículo.

- En cuanto a los artículos 6° y 7°, los mismos crean el fondo y regulan el origen de los recursos, sin embargo, la Exposición de Motivos no acompaña un estudio económico que determine si el sistema de salud cuenta con los recursos para que sean destinados esos nuevos recursos para la creación del citado fondo. Al respecto el Ministerio de Hacienda emitió concepto no favorable por considerar que la propuesta del fondo tal como está concebida por cuanto llevaría a que las IPS a disponer de recursos que actualmente no destina para esta actividad, además de constituirse como un subsidio de oferta para un sector específico sin contar con las prioridades de las políticas del Ministerio de Salud, según las cuales tiene el deber de priorizar la oferta de algunas especialidades de acuerdo con las necesidades del país.

- El artículo 10 regula el valor de la matrícula de los programas de especialización médico-quirúrgica señalando que “El valor de la matrícula no podrá exceder el total de los costos administrativos y operativos que demande para su desarrollo, tanto en la institución de educación superior como en la Institución Prestadora del Servicio de Salud”.

Al respecto, consideramos que se debe aclarar en la redacción el alcance de la expresión “no podrá exceder el total de los costos administrativos y operativos establecidos”, por cuanto se estaría interviniendo la autonomía administrativa y financiera de las Universidades reconocida por la Ley 30 de 1992, lo que deviene en inconstitucional.

Por otra parte, la redacción de la norma como está planteada en el articulado tiene dos vacíos, en primer lugar, no deja claro el alcance del

concepto de costos administrativos y operativos y su diferencia con el valor de la matrícula que pueden cobrar las instituciones de educación superior, y en segundo al incluir la expresión “tanto en la institución de educación superior como en la Institución Prestadora del Servicio de Salud”, no deja claro si los costos administrativos de las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, se deben entender como parte del valor de la matrícula o si se refiere a los pagos que actualmente las Instituciones de Educación Superior realizan a las citadas entidades en virtud de los convenios docente-asistenciales.

En caso de que se insista en regular el valor de la matrícula de las especialidades médico-quirúrgicas, se sugiere que se regrese a la redacción que se tomó en cuenta para el texto del tercer debate que hacía referencia a los costos administrativos u operativos de cada especialidad, dejando claro que los mismos son diferenciales según el tipo de especialidad, si la institución de educación es acreditada o no y si el programa es acreditado, por lo que se propone la siguiente redacción:

Parágrafo: En el cálculo de los costos administrativos y operativos directos e indirectos de las matrículas de la especialidad médico-quirúrgica, las instituciones de educación superior tendrán un criterio diferencial teniendo en cuenta la demanda de la especialidad y si la institución y/o el programa son acreditados.



LUIS DAVID PRIETO
Rector (e)
Pontificia Universidad Javeriana



JULIO CESAR CASTELLANOS
Director
Hospital Universitario San Ignacio

CONTENIDO

Gaceta número 233 - martes 8 de mayo de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado al Proyecto de ley número 034 de 2017 Cámara, 209 de 2018 Senado, por medio de la cual se establece una compensación a los miembros de la comunidad raizal, titulares de predios del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 1

Informe de ponencia para segundo debate Al Proyecto de ley número 270 de 2017 Senado, 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil. 7

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito público a la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 151 de 2017 cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 131 y 134 de la Ley 1438 de 2011, respecto a las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”..... 13