



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° 985

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se crea la Prima Legal para la
Canasta Familiar.*

Autor(es): Álvaro Uribe Vélez (Centro Democrático)

Gabriel Jaime Velasco Ocampo (Centro Democrático)

Número de Artículos: Cinco (5)

Fecha de Radicación Senado: 07/11/2018

Ponente(s): Gabriel Jaime Velasco Ocampo

ÍNDICE

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Objeto de la Propuesta Legislativa
3. Contenido de la Propuesta Legislativa
4. Análisis del Proyecto
 - 4.1 Antecedentes Legales
 - 4.2 Justificación
 - 4.3 Impacto del Proyecto en la Economía
- 5 Pliego de Modificaciones
- 6 Proposición
- 7 TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY

1. Antecedentes de la Iniciativa

El día 7 de noviembre de 2018, en compañía del Presidente y Senador Álvaro Uribe Vélez, usted Presidente Honorio Miguel Henríquez, y otros miembros de distintas bancadas y corrientes políticas, presentamos el **Proyecto de ley número 202 de 2018 Senado**, mismo que versa sobre la creación de la Prima Legal para la Canasta Familiar, materia que por orden constitucional

recae en cabeza de la célula legislativa que usted preside.

El día 13 de noviembre de 2018 fui notificado de la asignación del presente proyecto como ponente de la misma.

El presente proyecto pretende atender el clamado general de la clase media trabajadora, quienes han visto mermada paulatinamente su capacidad adquisitiva, en especial, con ocasión del aumento del IVA del 16% al 19%, que tuvo lugar durante el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. Así mismo busca generar que esta población cuente con mayores ingresos que sirvan de alivio económico, toda vez que, a la fecha el salario mínimo mensual vigente tan solo alcanza a cubrir el 60% de los gastos relacionados con la canasta familiar completa.

Igualmente, al presente proyecto del Centro Democrático se le fueron sumando en su aceptación y suscripción para la presentación de la misma, distintas fuerzas políticas.

2. Objeto de la Propuesta Legislativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto brindar a los colombianos que se encuentren laborando (incluyendo a los trabajadores del sector privado, trabajadores oficiales, y servidores públicos), y que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes la posibilidad de recibir medio salario mínimo legal mensual vigente dividido en dos pagos al año, para compensar los gastos destinados a suplir los elementos de la canasta familiar. En esta medida se propone el proyecto de ley, así:

Artículo 2°. Prima Legal para la Canasta Familiar. Sin perjuicio de la Prima Legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales pactadas entre empleadores y trabajadores, tendrán derecho a

una prima legal adicional para la canasta familiar; aquellos trabajadores que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta prima legal adicional, corresponderá a 15 días del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período.

Artículo 3°. Pago. La prima para la canasta familiar deberá ser cancelada por el empleador en dos pagos así: la mitad máximo el 30 de marzo de cada año y la otra mitad a más tardar el 30 de septiembre de la misma anualidad.

3. Contenido de la Propuesta Legislativa

El Proyecto de ley número 202 de 2018 Senado, está compuesto por cinco (5) artículos los cuales pueden resumirse de la siguiente forma:

Artículo 1°	Objeto.
Artículo 2°	Crea la Prima Legal para la Canasta Familiar, indicando que la misma será otorgada a aquellas personas que devenguen hasta 3 salarios mínimos, y que corresponderán a 15 días de un (1) salario mínimo por año trabajado o proporcional.
Artículo 3°	Señala la forma de pago dividiéndolo en dos pagos: la mitad el 30 de marzo y la otra mitad el 30 de septiembre de cada calenda.
Artículo 4°	Establece el carácter legal que la prima propuesta, resalta que le son extensivas las disposiciones del artículo 306 y subsiguientes del Código Sustantivo de Trabajo, y que no constituye salario.
Artículo 5°	Vigencia

4. Análisis del proyecto

4.1 Antecedentes Legales

El Decreto-ley 2663 del 5 de agosto de 1950, Código Sustantivo del Trabajo, contempla en su Capítulo VI, la creación y regulación de las primas legales de servicios, la cual se encuentra definida en el artículo 306 de la siguiente forma:

Artículo 306. Principio general. 1. Toda empresa (de carácter permanente), está obligada a pagar a cada uno de sus trabajadores, excepto a los ocasionales o transitorios, como prestación especial, una prima de servicios, así:

- a) Las de capital de doscientos mil pesos (\$200.000), o superior; un mes de salario pagadero por semestres del calendario, en la siguiente forma: una quincena el último día de junio y otra quincena en los primeros veinte días de diciembre, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre, o proporcionalmente al tiempo trabajado, siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.*
- b) Las de capital menor de doscientos mil pesos (\$200.000), quince (15) días de salario, pagadero en la siguiente forma: una semana el último día de junio y otra semana en los primeros veinte (20) días de diciembre, pa-*

gadero por semestres del calendario, a quienes hubieren trabajado o trabajaren todo el respectivo semestre; o proporcionalmente al tiempo trabajado. Siempre que hubieren servido por lo menos la mitad del semestre respectivo y no hubieren sido despedidos por justa causa.

- 2. Esta prima de servicios sustituye la participación de utilidades y la prima de beneficios que estableció la legislación anterior”.

Posteriormente, y en virtud de la Ley 1788 de 2016, “por medio de la cual se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores y trabajadoras domésticos”, el artículo, en cumplimiento de la exhortación realizada por la Corte Constitucional, a través de Sentencia C-871 de 2014, con ponencia de la Honorable Magistrada María Victoria Calle Correa, fue modificada quedando de la siguiente forma:

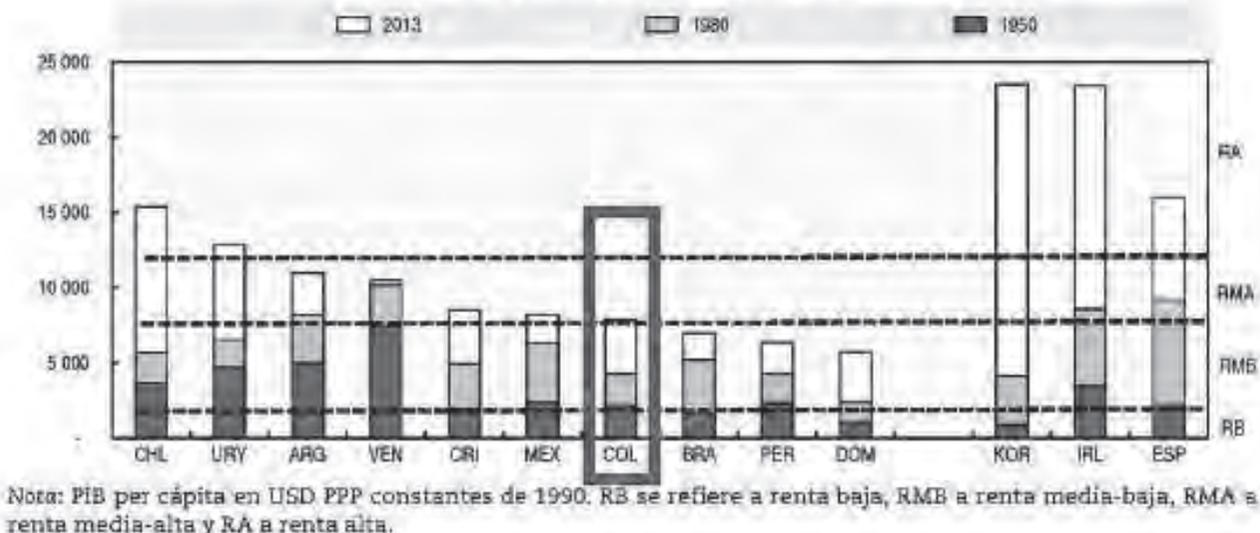
Artículo 306. De la prima de servicios a favor de todo empleado. <Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1788 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado.

Parágrafo. Se incluye en esta prestación económica a los trabajadores del servicio doméstico, choferes de servicio familiar, trabajadores por días o trabajadores de fincas y, en general, a los trabajadores contemplados en el Título III del presente código o quienes cumplan con las condiciones de empleado dependiente.

4.2 Justificación

Como se menciona en la exposición de motivos, Colombia es hoy considerada como un país de ingreso medio a nivel internacional, debido al crecimiento sostenido que ha tenido el PIB por encima del crecimiento de la población, para el 2017 el PIB *per cápita* de Colombia fue 6,301 dólares. Sin embargo, como lo advierte la OCDE podemos estar en la “Trampa del Ingreso medio”, que sucede cuando países que crecen rápidamente y empiezan a tener una clase media, se estancan y es muy difícil seguir avanzando, porque empiezan a tener tasas de crecimiento bajas, que no permiten consolidar la clase media. Por lo cual señala la importancia de avanzar en el campo de la igualdad de oportunidades y la movilidad social.

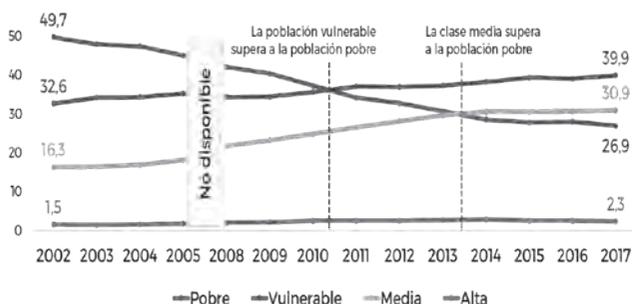
La trampa del ingreso medio en América Latina y el Caribe
(PIB per cápita, USD PPP 1990)



Fuente: OECD (2014), “Trampa del Ingreso medio (América Latina vs”, in *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2015-graph2-es>.

Esto se explica, porque a pesar del alto crecimiento de la población de clase media¹, que desde el 2013 es superior a la población en pobreza, no obstante, todavía es muy alto el porcentaje de población vulnerable, que está en alto riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

Gráfica 1. Evolución de las clases sociales en Colombia



Fuente: Fuente: Cálculos DNP a partir de DANE-GEIH. Metodología del Banco Mundial. Nota: pobreza: US\$0-4 PPP. Vulnerable: US\$4-10 PPP. Clase media: US\$10-50 PPP. Clase alta: más de US\$50 PPP.

En lo que respecta a la clase trabajadora, la mayor proporción de ocupados en Colombia corresponde a la clase media, esto es, 41,7% del total de ocupados para el 2017 y tienen una tasa

de desempleo de 6.14%, sin embargo, un alto porcentaje pertenece a la clase vulnerable (35,6%) que tiene una tasa de desempleo de 9,2%². De estos ocupados, la tasa de informalidad en la clase media consolidada es 43% mientras que en la clase emergente es 73%.

Tabla 1. Clases sociales (2017) por posición ocupacional

	% Ocupados	% Desocupados	% Inactivos
Pobres	19.2	30.1	34.2
Vulnerables	35.6	46.3	41.1
Clase Media	41.7	22.8	23.5
Clase Alta	3.6	0.8	1.2

Fuente: Metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011) - Banco Mundial y cálculos propios a partir de la GEIH – DANE (2017).

Lo anterior, refleja la importancia de avanzar en la consolidación de la clase media trabajadora y de generar más oportunidades para esta. Se debe tener en cuenta que la clase media es frágil porque su ingreso es volátil y no resiste cambios bruscos en las variables macroeconómicas, dado que se encuentra en una confluencia frente a los beneficios que recibe la población en pobreza y clase alta.

En general la clase media es la que más tributa impuestos relacionados con consumo, por cuanto es la que más consume, a la vez es la que más paga impuesto de renta por ser el más numeroso grupo de contribuyentes efectivos y, por otro lado, es la que menos incentivos tributarios recibe, y no recibe subsidios que reciben los pobres.

¹ Al 2017 se evidencia que el 70,8% de la población es considerada de clase media, esto es, 33.8 millones de personas. Sin embargo, solo 14,8 millones de personas es considerada Clase Media Consolidada (30.9% del total) dado que percibían el año pasado un ingreso superior a \$590.398 y menor a \$2.951.990 al mes, y los otros 19 millones de personas (39,9% del total), está en la categoría que denominan clase media emergente o vulnerable, dado que percibían el año pasado un ingreso superior a \$250.620 y menor a \$590.398 al mes.

² Para los pobres del 15,6 %.

En efecto, en un estudio que la OCDE realizó en nueve países de Latinoamérica³ (Sobre el 70% del medio. Análisis del impacto de la política fiscal sobre la emergente clase media) encontró que la clase media consolidada es, en efecto, pagadora neta. Paga impuestos (sobre todo impuestos al consumo como el IVA y contribuciones a los sistemas públicos de salud y pensiones), pero se beneficia poco del gasto del Estado, porque apenas recibe prestaciones económicas. Tampoco valora los servicios públicos: seis de cada diez están insatisfechos con los servicios médicos, y casi la mitad de ellos se queja de la calidad de las escuelas públicas. Es más, el estatus de clase media se muestra llevando a los hijos a escuelas privadas, utilizando hospitales privados o viviendo en bloques de apartamentos con seguridad privada.

Por otro lado, la población de ingresos medios es uno de los más resentidos en su consumo, porque ellos destinan gran parte de sus ingresos al consumo básico. Cálculos de Raddar indican que los colombianos de ingresos medios son responsables del 54% del gasto de los hogares. Se estima que en promedio el gasto mensual de una persona de ingresos medios es de \$750.000, dinero que se invierte en alimentos, vestuario, salud, entretenimiento, educación y transporte.

Según la Encuesta de Presupuesto de los Hogares de 2017, los hogares pobres destinan el 36% de su gasto al consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas, los hogares vulnerables el 25% y los hogares de clase media el 13.6%. Dentro del grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas se encuentran las frutas, verduras, lácteos, cárnicos, arroz, trigo y sus derivados, maíz y sus derivados, entre otros. Otro rubro importante en el gasto de los hogares es el de los bienes y servicios diversos, dentro de los cuales se encuentra el café, chocolate, té, aromáticas, agua mineral y bebidas energizantes. Para este rubro el gasto destinado por los hogares pobres es 10.5% de su gasto total, para los hogares vulnerables representa el 14.8% y para los hogares de clase media el 25.4%.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que la canasta básica de alimentos puede costar, en promedio, entre \$290 mil y \$330 mil pesos, pero si se incluyen los otros gastos como salud, recreación, educación y vivienda, esta puede aumentar en promedio hasta \$1.300.000. Esto significa que el Salario Mínimo en Colombia no alcanza para comprar la canasta familiar completa, cubre solo el 60% de esta.

Este consumo es muy importante para la economía del país y preocupa que se vea afectado por políticas que desincentiven el consumo y afecten el poder adquisitivo de estos. Al contrario, bajo el contexto actual, se hacen importantes las políticas de reactivación económica, para

que este aumento de la clase media sea mayor y porque mientras que el país mantenga un ritmo de crecimiento sostenido y políticas impositivas progresivas, se va a poder reducir el riesgo de que la clase media retorne al grupo de pobres.

Respondiendo a las preocupaciones de la clase media colombiana, a nuestro compromiso por generar mejores condiciones para los colombianos y con el objetivo fundamental de fortalecer la clase media trabajadora de nuestro país, se propone este proyecto de ley, el cual tiene por objetivo crear una Prima Legal para la Canasta Familiar, destinada a los trabajadores que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Protegiendo la posibilidad de la clase media de acceder a un ingreso adicional que permita mantener su capacidad de compra y consumo de productos de la canasta familiar.

4.3 Impacto del Proyecto en la Economía

En Colombia hay 22 millones de ocupados, de los cuales el 42% gana menos de un salario mínimo, cerca de 9 millones de personas, el 40% gana entre 1 y 3 salarios mínimos, lo que equivale a más de ocho millones de personas⁴. En estos dos primeros umbrales se concentra más del 80% de los ocupados, a quienes beneficiaría la presente iniciativa.

Tabla 4. Distribución de ocupados por nivel de ingresos

Ingresos	Porcentaje de ocupados	Número de ocupados
0 - 1 SMMLV	41.6	8,971,010
1 - 3 SMMLV	40.0	8,635,136
3 - 5 SMMLV	3.6	766,302
Más de 5 SMMLV	2.3	493,709
NR	12.6	2,720,023
Total	100.0	21,586,179

Fuente: Cálculos propios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – DANE (mayo 2018).

Es clave analizar el posible impacto en la economía de esta iniciativa. En este sentido, en la medida que la prima busca aumentar el nivel de ingreso de los asalariados para mejorar su calidad de vida, es importante tener en cuenta la productividad y si esta medida tiene capacidad de aumentar el salario real. Luego de identificar que esta medida solo aumenta en menos de 2,6% el costo laboral anual para los empleadores y que por la forma en que se aplica esta prima no afecta la base salarial, el efecto en la informalidad es bajo en comparación con el aumento en el consumo y el crecimiento de la economía que significaría esta medida.

³ Disponible en: http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/09/CEQ_WP72_MiddleClass_Aug28_2017_XR.pdf

⁴ Cálculos propios a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares a mayo de 2018.

5. Pliego de Modificaciones

Artículo	Cambio
Artículo 4°. <i>Carácter jurídico.</i> Las disposiciones que regulan la prima legal de que trata el artículo 306 del presente código, en especial lo dispuesto en el artículo 307 Código Sustantivo del Trabajo, se harán extensivas a la presente prestación legal. En todo caso, la prima legal para la canasta familiar no constituye salario para ningún efecto y no hace parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Régimen del Subsidio Familiar y Contribuciones (aportes y cotizaciones), a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993 y Decretos Reglamentarios. Adicionalmente, sobre dicha suma no se podrá aplicar gravamen o impuesto alguno.	Artículo 4°. <i>Carácter jurídico.</i> Las disposiciones que regulan la prima legal de que trata el artículo 306 del presente código del Código Sustantivo del Trabajo, en especial lo dispuesto en el artículo 307 del Código Sustantivo del Trabajo de dicho Código, se harán extensivas a la presente prestación legal. En todo caso, la prima legal para la canasta familiar no constituye salario para ningún efecto y no hace parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Régimen del Subsidio Familiar y Contribuciones (aportes y cotizaciones), a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993 y Decretos Reglamentarios. Adicionalmente, sobre dicha suma no se podrá aplicar gravamen o impuesto alguno.

6. Proposición

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de inconveniencia de la iniciativa nos permitimos poner a consideración de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República, la presente ponencia *positiva* al **Proyecto de ley número 202 del 2018 Senado**. Lo anterior, a fin de someterlo a votación y posterior **aprobación** al proyecto de ley.

De los honorables Senadores,



GABRIEL VELASCO OCAMPO
Senador de la República
Autor Ponente

7. TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 202 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de la Prima Legal para la Canasta Familiar, misma que será otorgada para los trabajadores del sector privado, trabajadores oficiales y servidores públicos que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. *Prima Legal para la Canasta Familiar.* Sin perjuicio de la prima legal contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales pactadas entre empleadores y trabajadores, tendrán derecho a

una prima legal adicional para la canasta familiar; aquellos trabajadores que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta prima legal adicional, corresponderá a 15 días del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de trabajo y proporcional por fracción de tiempo laborado en ese mismo período.

Artículo 3°. *Pago.* La prima para la canasta familiar deberá ser cancelada por el empleador en dos pagos así: la mitad máximo el 30 de marzo de cada año y la otra mitad a más tardar el 30 de septiembre de la misma anualidad.

Artículo 4°. *Carácter jurídico.* Las disposiciones que regulan la prima legal de que trata el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo, en especial lo dispuesto en el artículo 307 de dicho Código, se harán extensivas a la presente prestación legal. En todo caso, la prima legal para la canasta familiar no constituye salario para ningún efecto y no hace parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Régimen del Subsidio Familiar y Contribuciones (aportes y cotizaciones), a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993 y Decretos Reglamentarios. Adicionalmente, sobre dicha suma no se podrá aplicar gravamen o impuesto alguno.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.



GABRIEL VELASCO OCAMPO
Senador de la República
Autor Ponente

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

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de noviembre del año dos mil dieciocho (2018).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del Proyecto de ley: **número 202 de 2018 Senado.**

Título del proyecto: *por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar.*

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 - COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 SENADO, 180 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

P 1.1 -002211-2018

Fecha: Bogotá, D. C., miércoles, 13 de junio de 2018.

Para: Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General de la Cámara de Representantes

De: Doctora EVELYN SCHOTTLAENDER EPELBOIM

Secretaria Privada de la Presidencia de la Cámara de Representantes

Asunto: Traslado de comentarios al Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara.

URGENTE		PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN		DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO		FAVOR TRAMITAR	X
		No. FOLIOS	04

Respetado señor Secretario:

Atentamente, me permito hacer llegar a su Despacho para su conocimiento y fines competentes, comunicación recibida el día doce (12) de junio de 2018, suscrita por la doctora Paula Acosta, Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual presenta comentarios al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

P.O. / *Abogada Carolina Brey Meyer*
EVELYN SCHOTTLAENDER EPELBOIM
Secretaria Privada de la Presidencia
Cámara de Representantes

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal 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 la exposición del proyecto de ley¹, este tiene por objeto “fortalecer y propiciar la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en los espacios de decisión territorial, capacitar a los dignatarios en la gestión de soluciones que resuelvan las problemáticas de la comunidad, generar medidas subsidiarias que faciliten la movilización del Representante Legal y los dignatarios de la junta directiva del Organismo de Acción Comunal, alivianar las cargas económicas de los salones comunales que cumplen un papel fundamental

¹ Texto en Gaceta de publicación. Gaceta del Congreso número 987 de 2017.

en la construcción de sociedad y abrir espacios y herramientas para el adecuado cumplimiento de los deberes y obligaciones como dignatarios quienes no tienen sueldo ni honorarios por las labores desarrolladas en pro de su comunidad, y tienen que sufragar de su patrimonio personal la mayoría de gastos para el cumplimiento de sus deberes como comunales, entre otros aspectos”.

El artículo 1° del proyecto de ley busca modificar el artículo 35 de la Ley 743 de 2002² al adicionar nuevos derechos de los que disponen los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, mediante la introducción de los literales c), d) y e). La modificación propuesta es la siguiente:

“Artículo 1°. Derechos de los dignatarios. El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

Artículo 35. Derechos de los dignatarios. A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- a) *Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo;*
- b) *A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el Alcalde de la entidad territorial, donde se encuentre el organismo de Acción Comunal;*
- c) *Quienes ejerzan la representación legal y la junta directiva de un organismo de acción comunal tendrán derecho a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente el 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal;*
- d) *La Escuela Superior de Administración Pública podrá crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales de acceso prioritario de capacitación y formación informal destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.*

La ESAP contará con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo.

- e) *A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y*

problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal”. (Negrilla fuera del original).

Sobre las adiciones propuestas, el literal c) contempla un subsidio en el sistema de transporte público municipal o distrital para el representante legal y la junta directiva correspondiente al 50% del valor de hasta 60 pasajes.

Al respecto, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.12.1. del Decreto 1079 de 2015³, referente a los factores para determinar las tarifas de transporte, así:

“Artículo 2.2.1.1.12.1. Factor para determinar la tarifa. De conformidad con el artículo 6° de la Ley 105 de 1993 el único factor que podrán tener en cuenta las autoridades competentes del orden Metropolitano, Distrital y Municipal para la fijación de las tarifas del transporte es el costo del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el costo de “recuperación de capital”.

De acuerdo con el artículo en cita, el único factor que podrán tener en cuenta las autoridades competentes del orden Metropolitano, Distrital y Municipal para la fijación de las tarifas del transporte es el costo del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el costo de “recuperación de capital”. En ese orden de ideas, otorgar un subsidio de transporte será una decisión de las autoridades de transporte en la jurisdicción municipal o distrital, quienes deberán compensar con otros ingresos la estructura de tarifas para que responda a la metodología de cubrimiento de costos de la prestación del servicio.

Por otro lado, en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), del país, que aplicarán integralmente en las ciudades que cuenten con cofinanciación de la Nación y cumpliendo con los requisitos establecidos, el manejo de los subsidios debe atender lo previsto en el artículo 2.2.1.2.2.5.1. del Decreto 1079 de 2015, según el cual:

“Artículo 2.2.1.2.2.5.1. Subsidios. En caso que la autoridad de transporte defina la adopción de cualquier tipo de subsidio a la tarifa para sectores específicos de la población, deberá realizar los estudios correspondientes que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema. En este caso, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establezca, la cual deberá estipularlo en el acto administrativo correspondiente, la fuente presupuestal que lo financia y una forma de operación que garantice su efectividad. En ningún caso, dichos subsidios serán cubiertos con dineros provenientes de la Nación”.

 (Negrilla fuera del original).

Como se observa, la fijación de tarifas del transporte público en el municipio responde a un esquema y régimen de tarifas que propende

² “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.

³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”.

por la sostenibilidad financiera del sistema, de tal forma que, si el valor de tarifas no cubre los costos de la prestación del servicio por temas como los subsidios, la diferencia tendrá que ser compensada con recursos de la entidad territorial. Es importante recordar que la sostenibilidad financiera representa un principio esencial dentro de los sistemas de transporte, como quiera que estos deben propender por ser sostenibles. Sobre este particular se refiere el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015⁴ que modificó el artículo 14 de Ley 86 de 1989⁵, en los siguientes términos:

“Artículo 31. Financiación de sistemas de transporte. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 14. Los sistemas de transporte deben ser sostenibles. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa preoperativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema. (Negrilla fuera del original).

Para el caso de cofinanciación de sistemas de metro, el Confis podrá autorizar vigencias futuras hasta por el plazo del servicio de la deuda del proyecto de conformidad con la Ley 310 de 1996, dentro del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras establecidas en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012”.

Para que los sistemas de transporte masivo cumplan con el requisito de sostenibilidad financiera que impone la Ley 1753 de 2015, las autoridades locales competentes deben elaborar estudios técnicos para cada clase de vehículos y nivel de servicios, por medio de un estudio de costos que considere los costos variables, fijos y de capital. Sobre este particular se refieren el

artículo 30 de la Ley 336 de 1996⁶ y el artículo 2° del Decreto Nacional 2660 de 1998⁷, de la siguiente manera:

“Artículo 30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los tratados, acuerdos, convenios, conferencias o prácticas internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular”.

“Artículo 2°. Los incrementos de las tarifas deben corresponder a estudios técnicos elaborados para cada clase de vehículo y nivel de servicio, a través de una estructura de costos de transporte que incluya los costos variables, costos fijos y costos de capital”.

Los estudios técnicos de costos para fijar las tarifas del transporte público, a los que se refieren los anteriores artículos, fueron reglamentados por el Ministerio de Transporte mediante el Decreto 4350 de 1998⁸. En efecto, el artículo 3° de este decreto determinó la metodología para estos estudios técnicos, el cual se refiere principalmente a: fijar parámetros de operación por clase de vehículo y nivel de servicio; determinar el total del parque automotor; establecer las rutas autorizadas de los servicios; investigar los precios y rendimientos o frecuencia de cambio de los insumos, y elaborar la estructura de costos y calcular la tarifa técnica (específicamente los costos variables, fijos y de capital).

Ahora bien, es importante considerar que el literal d) del artículo 1° del proyecto de ley, que modifica el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, también genera un impacto fiscal con cargo al Presupuesto General de la Nación. En efecto, este artículo dispone que la Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, con el objetivo de capacitar informalmente a los dignatarios de los organismos de acción comunal, para lo cual se deberán capacitar a los docentes de esta entidad para que puedan dictar dichos programas gratuitos o contratar nuevos profesores que sean expertos en temáticas afines a los organismos de acción comunal.

De otra parte, el artículo 2° del proyecto de ley establece la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios apliquen tarifa diferencial a todos los inmuebles en donde

⁴ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018-Todos por un Nuevo País-”.

⁵ “Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento”.

⁶ “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”.

⁷ “Por el cual se establecen los criterios para la fijación de tarifas del servicio de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”.

⁸ “Por el cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”.

funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable al estrato residencial uno (1), de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Tarifa diferencial en los servicios públicos domiciliarios. Las empresas de servicios públicos domiciliarios, podrán como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, aplicar una tarifa diferencial a todos los Inmuebles, donde funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable del estrato residencial uno (1)”.

Sobre este particular, es preciso indicar que los numerales 10 y 11 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994⁹, definen el esquema de tarifas de libertad regulada y de libertad vigilada; el primero, relacionado con la fijación de los criterios y la metodología, por parte de la Comisión respectiva, con arreglo a los cuales las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario o consumidor y, segundo, entendido como aquel en el que las empresas de servicios públicos domiciliarios determinan libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación sobre las decisiones tomadas sobre la materia.

De manera general, la Ley 142 de 1994 propende por un esquema de tarifas que garantice la sostenibilidad financiera de los prestadores y la garantía del servicio a toda la población, razón por la cual dentro de las reglas de fijación de tarifas, cualquiera sea el esquema, deberá tener presente el sistema de subsidios consistente en el otorgamiento que se hace a las personas de menores ingresos para que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Esta Cartera estima que las tarifas bajas que se establezcan para usuarios de menores ingresos como los catalogados en estratos 1, 2 y 3 deberán compensarse a través de subsidios. Estos subsidios bien pueden provenir de las contribuciones de solidaridad que pagan los estratos 5 y 6, o de aquellos provenientes del sector comercial o industrial, igualmente, estos subsidios pueden ser de naturaleza presupuestal y de transferencias, tales como los previstos en la Ley 142 de 1994 reglamentados por la Ley 60 de 1993¹⁰, la Ley 223 de 1995¹¹ y la Ley 44 de 1990¹², que son aquellos

que las entidades territoriales prevén, dentro del criterio de razonabilidad de gasto, con el objeto de fomentar el sector de los servicios públicos domiciliarios y otorgar subsidios estatales a los usuarios de los servicios respectivos.

Por su lado, el artículo 3° del proyecto establece que:

Artículo 3°. Salones comunales. Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del municipio o distrito.

Frente a este particular, es importante tener presente que el artículo 287 de la Constitución Política consagra el principio de autonomía de las entidades territoriales, esto es, que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. En este sentido, las entidades territoriales cuentan con autonomía para administrar sus recursos y disponer de los tributos que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Sobre este principio, la Corte Constitucional en la Sentencia C-495 de 1998 dispuso:

“El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que estas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, estas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”¹³.

Así mismo, el Alto Tribunal ha establecido que:

“En síntesis, la Corte encuentra que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios, que es subsidiaria, se encuentra adicionalmente determinada por la naturaleza de estos recursos tributarios, de manera que, en el caso de ser recursos exógenos, el Legislador tiene un amplio margen de maniobrabilidad sobre los mismos; mientras que frente a los recursos endógenos, a pesar de tener una autonomía mayor, el Legislador, bajo los criterios constitucionales ya estudiados, puede intervenir en los mismos, excepto en su destinación, manejo y administración. Sin embargo, la Corte ha encontrado que incluso el Legislador, de manera

⁹ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

¹¹ “Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”.

¹² “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden facultades extraordinarias”.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

excepcional, puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, lo cual debe ser, sin embargo, justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional¹⁴” (Subrayado fuera del texto).

En consideración a lo anterior, este Ministerio no encuentra ajustado el artículo 3° del proyecto de ley con el ordenamiento superior, toda vez que la destinación específica del recaudo de un impuesto predial propio de las entidades territoriales no se adecúa a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por el contrario, de la redacción actual se extrae una vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales para administrar los recursos provenientes de rentas corrientes endógenas, como es el caso del impuesto predial a la propiedad inmobiliaria.

Una destinación específica a un tributo del orden territorial, como lo propone este artículo del proyecto de ley, puede llevar a su declaratoria de inconstitucionalidad, si se tienen en consideración las decisiones precedentes del Alto Tribunal Constitucional como la Sentencia C-495 de 1998. En efecto, dicha sentencia declaró inexecutable el artículo 7° de la Ley 44 de 1990, como quiera que en esta se consideró que ese artículo imponía una destinación específica al Impuesto Predial Unificado, mediante la destinación de un porcentaje de dicho impuesto a la creación del Fondo de Habitación de Vivienda para el Estrato Bajo de la población¹⁵, con lo cual se imponía a un tributo municipal una utilización determinada, desconociendo de este modo la autonomía municipal en materia tributaria.

En lo que respecta al artículo 5° del proyecto de ley, este establece lo siguiente:

*“Artículo 5°. **Software contable.** El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en conjunto gestionarán la creación de una aplicación gratuita contable para las Juntas de Acción Comunal.*

Las Alcaldías municipales y/o distritales deberán capacitar a los dignatarios sobre su manejo”.

Esta Cartera considera que la creación de este “software contable”, representaría costos para la Nación de aproximadamente **\$740.000.000** que no se encuentran contemplados ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados.

Para determinar dicho costo se tuvo como referencia el Sistema de Información y Reporte de Cuerpos Colegiados (SIREC) que implementó

la Dirección de Tecnología de este Ministerio, con el fin de comunicarse de manera directa con los representantes de las Juntas Directivas, las Asambleas, Comités Fiduciarios y demás Cuerpos Colegiados¹⁶ y, de esta manera, disponer de información actualizada y contar con un sistema de reporte y canal de comunicación periódico que facilite las actividades de seguimiento y captura de valor para el Ministerio.

Así las cosas, las anteriores características del SIREC lo convierten en un aplicativo de referencia para hallar el valor del software contable que se propone crear el proyecto de ley.

Ahora bien, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que la implementación de las disposiciones allí contenidas no genera impacto fiscal. Sin embargo, como se enunció líneas atrás las medidas propuestas sí representan erogaciones para la Nación y para las Entidades Territoriales. En ese orden, se hace necesario citar el artículo 7° de la Ley 819 de 2013, que dispone:

*“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.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso.***

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”¹⁷. (Subrayado fuera del texto).

Por lo anterior, el proyecto de ley no atiende lo dispuesto en el precitado artículo, puesto que en la

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-615 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Este fondo tenía por finalidad adecuar las viviendas de poblaciones con escasos recursos con los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, así como para la adquisición de terrenos para la construcción de Viviendas de Interés Social.

¹⁶ Página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Información para Cuerpos Colegiados.

¹⁷ COLOMBIA. CONGRESO LA REPÚBLICA. Artículo 7°, Ley 819 (9, julio, 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., 2003.

exposición de motivos no se incluyeron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso que financiaría los costos asociados a los beneficios para los miembros de juntas de acción comunal y para el desarrollo de la aplicación contable.

Finalmente, esta Cartera considera importante destacar el siguiente párrafo expuesto en las consideraciones de la ponencia para primer debate, titulado “*Impacto Fiscal*”.

“De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, que no obstante lo anterior tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de esta sea progresiva”.

Sobre este particular, este Ministerio difiere de lo expuesto y no comparte la lectura dada a la Ley 819 de 2003, toda vez que el mandato de la ley es claro en decir que 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**. Lo anterior no quiere decir, de ninguna manera, que los gastos que genere un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, queden inmersos de manera automática en el respectivo Plan de Inversiones o de Presupuesto. Lo que exige la Ley 819 de 2003 en concordancia con el artículo 346 superior, es que todo gasto que se incluya en un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá ser compatible con el respectivo MFMP.

Tratándose de leyes, en caso de que estas incluyan cargas a las entidades territoriales, antes que nada, dichas leyes deberán respetar la autonomía de la que este tipo de entidades gozan por expreso mandato constitucional. Y en caso de que su cumplimiento precise de presupuesto del orden territorial, en razón del gasto que dichas cargas generen, las Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, según del orden territorial que se trate, deberán hacer las apropiaciones presupuestales respectivas en las Ordenanzas y Acuerdos que correspondan, en estricto cumplimiento de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 300, numeral 5 y 313, numeral 5.

En cualquier caso, es de recordar que de conformidad con el artículo 352 de la Carta Política, “*la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo*”. En concordancia,

el artículo 339 Superior dispone, “*las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley*”.

Por todo lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

Paula Acosta

PAULA ACOSTA
Viceministra General

DAFIDGPPM

DPC/MINHA/APPD
UJ-73718

Con Copia a:

H.R. Carlos Eduardo Guevara Vilabón – Autor

H.R. Ana Paula Agudelo García – Autora

H.R. Guillermina Bravo Montaña – Autora/ponente

Dr. Jorge Humberto Manjilé Serrano – Secretario General Plenaria de la Cámara de Representantes

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

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de noviembre 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: doctora *Paula Acosta*, Viceministra General.

Al Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado y 180 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las juntas de acción comunal y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: nueve (9) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Día: miércoles trece (13) de junio de 2018.

Hora: 4:12 p. m.

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

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

CONCEPTO JURÍDICO MININTERIOR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 SENADO, 180 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., jueves, 30 de noviembre de 2017.

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8-68 Piso 5°

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto al Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara

Reciba un cordial saludo:

En atención al oficio radicado en este Ministerio de acuerdo al asunto en mención, en el cual solicita concepto al Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones, nos permitimos considerar lo siguiente:

Table with 3 columns: Texto, Observaciones, Conclusión. Row 1: ARTÍCULO 1° DERECHOS DE LOS DIGNATARIOS. Row 2: Artículo 35. Derechos de los dignatarios. Row 3: a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción

MININTERIOR logo and text block containing legal analysis of the project, including references to articles 355 and 334 of the Constitution.

Table with 3 columns: Texto, Observaciones, Conclusión. Row 1: b) A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables... Row 2: c) Quien ejerza la representación legal y la junta directiva de un organismo de acción comunal tendrá derecho a un subsidio en el sistema integrado de transporte del Municipio o distrito en el que reside o su equivalente correspondiente al 50% del valor de hasta 50 pasajes con el fin de garantizar el acceso a servicios básicos...

MININTERIOR logo and text block containing legal analysis of the project, including references to articles 355 and 334 of the Constitution, and a note about the impact on territorial entities.



	<p>aplicables para el subsidio de transporte en los que no incluya integrantes de juntas de acción comunal, a menos que hagan parte de los grupos poblacionales como personas discapacitadas, tercera edad o estudiantes, quienes recibirán subsidios ya establecidos por mencionada Ley.</p> <p>De otra parte, si bien es cierto de los dignatarios realizan su labor de manera voluntaria y sin ningún tipo de contraprestación, no es recomendable generalizar que todos los dignatarios tengan mayores necesidades que los demás miembros de la población y que por ello requieran este tipo de subsidio, pues para ello se requeriría una evaluación individual de las condiciones socioeconómicas de cada dignatario, vulnerando los principios de equidad e igualdad.</p>	
<p>d) La Escuela Superior de Administración Pública y el SENA crearán programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de apoyo prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica y / o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.</p> <p>La ESAP y SENA contarán con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para implementar las disposiciones del presente artículo.</p>	<p>Teniendo en cuenta que la Ley 743 de 2002 menciona:</p> <p>Artículo 19. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:</p> <p>b) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia"</p> <p>ARTICULO 20. Principios. Los organismos comunales se orientan por los siguientes principios:</p> <p>d) Principio de igualdad y respeto: igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades en la gestión y beneficios alcanzados por la organización comunitaria. Respeto a la diversidad; ausencia de cualquier discriminación por razones políticas, religiosas, sociales, de género o étnicas;</p> <p>h) Principio de la capacitación: los organismos de acción comunal tienen como eje orientador de sus actividades la capacitación y formación integral de sus directivos, dignatarios, voceros, representantes, afiliados y beneficiarios.</p> <p>En cuanto al principio a la igualdad, es importante mencionar que éste no se da únicamente en referencia a las personas que puedan pertenecer a un organismo comunal,</p>	<p>De acuerdo a lo anteriormente expuesto no se puede considerar viable, sin embargo se solicita se tengan en cuenta las sugerencias correspondientes.</p>

Sede correspondencia Edificio Camargo Calle 128 No. 8-38
 Computador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América



<p>e) A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el organismo de Acción Comunal.</p>	<p>De acuerdo a la Ley Estatutaria 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". En sus artículos:</p> <p>Artículo 22. Cabildo Abierto. En cada periodo de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir el cabildo abierto.</p> <p>Artículo 23. Materias del cabildo abierto. Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.</p> <p>(Subrayado fuera de texto).</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior se considera que este literal coadyuva con el fortalecimiento de los procesos participativos y la democracia en los diferentes entes territoriales.</p>	<p>Se considera viable por lo anteriormente expuesto, siempre y cuando se dé la reglamentación en cada ente territorial.</p>
<p>ARTÍCULO 2°. TARIFA DIFERENCIAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Las empresas de servicios públicos domiciliarios, podrán como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, aplicar una tarifa diferencial a todos los inmuebles, donde funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable del</p>	<p>La Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones". Determina la estratificación de los usuarios residenciales, sin entrar a definir los usos de los distintos bienes inmuebles, como el comercial e industrial.</p> <p>Así mismo, el Decreto 0007 DE 2010 "Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002." Precisa:</p> <p>Artículo 1°. Definiciones. Para los efectos del</p>	<p>Se sugiere que se modifique el texto, permitiendo a los entes territoriales realizar bajo el principio de autonomía administrativa dichos cambios en la estratificación en los inmuebles destinados para salones comunales.</p>

Sede correspondencia Edificio Camargo Calle 128 No. 8-38
 Computador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América



	<p>sino también a la relación que tienen éstos con otras organizaciones conformadas por voluntarios y de sentido social, por tanto otorgar privilegios a los organismos comunales por encima de otras organizaciones podría estar vulnerando este principio.</p> <p>De otra parte no se está considerando la existencia de las comisiones pedagógicas en las organizaciones comunales y se pretende generalizar en cuanto a las necesidades de formación en los organismos comunales, los cuales cuentan con dinámicas propias que se materializan y canalizan a través de los planes de desarrollo comunales y comunitarios en virtud de sus propias necesidades.</p> <p>De acuerdo a lo anterior, se sugiere lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar concepto al Ministerio de Educación Nacional, toda vez que ÉSTE Ministerio desde su misionalidad no está en condiciones de dar o no viabilidad a la creación de programas académicos. No obstante se sugiere que dichos programas se realicen bajo El Sistema de Nacional de Educación Terciaria del Ministerio de Educación, con el fin de dar claridad a los procedimientos de creación. 2. Que se modifique el texto de tal manera que sean tenidas en cuenta las comisiones pedagógicas de los organismos comunales y las necesidades de cada uno de ellos a través de los planes de desarrollo comunal y comunitario. Así mismo que se considere el principio de igualdad frente a otras organizaciones de este tipo. 3. De contar con concepto favorable del Ministerio de Educación que éste literal sea un parágrafo del Artículo 6° de este Proyecto de Ley 	
--	--	--

Sede correspondencia Edificio Camargo Calle 128 No. 8-38
 Computador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América



<p>estrato residencial uno (1).</p>	<p>presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>Realización de la Estratificación: Es el conjunto de actividades de la Alcaldía y del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital conducentes a la ejecución, en forma directa o mediante contratación, de los estudios para la asignación de los estratos socioeconómicos en la zona urbana, suburbana o de centros poblados y rural que comprende fincas y viviendas dispersas, conforme a las metodologías nacionales establecidas.</p> <p>Lo anterior, se efectúa en los plazos generales que fije la ley a los Alcaldes, o en los plazos particulares que se le fije cuando no se hayan llevado a cabo los estudios en los plazos generales de ley, cuando por circunstancias naturales o sociales deban hacerse de nuevo, o cuando el hacerlos se hayan aplicado incorrectamente las metodologías establecidas en las normas.</p> <p>El costo de la realización de las estratificaciones, comprende exclusivamente las actividades descritas en los Manuales e Instrucciones Metodológicas Nacionales establecidas.</p> <p>Si bien es cierto, que es importante que los inmuebles donde funcionan los salones comunales cuenten con una tarifa diferencial para el pago de servicios públicos, ésta solo a cargo de las alcaldías municipales y distritales.</p> <p>Por tanto vulnera la autonomía administrativa de los territorios, quienes son los que determinan el estrato socioeconómico en sus respectivos territorios.</p>	
<p>ARTÍCULO SALONES COMUNALES. Podrá destinarse un rubro de recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del</p>	<p>3°. El impuesto predial es una de las fuentes de ingresos propios con los que cuentan los municipios. Estos recursos se invierten por lo general en los planes de desarrollo.</p> <p>En cuanto a la destinación específica solo se ha establecido que por lo menos un 10% debe ser para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios de acueducto y alcantarillado u otros servicios esenciales y para la adquisición</p>	<p>De acuerdo a lo anteriormente expuesto se considera viable. Sin embargo se solicita que el texto se ajuste al principio de autonomía administrativa de cada ente territorial, ya que es potestad de los gobiernos locales fijar tributos.</p>

Sede correspondencia Edificio Camargo Calle 128 No. 8-38
 Computador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: servicioalciudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América



MINISTERIO DEL INTERIOR

<p>6°. DE EL FOMENTO PROGRAMAS DE FORMACIÓN. El Ministerio de Educación Nacional implementará el programa de formación de las instituciones de educación superior dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de acción comunal, en áreas y materias acordes con las funciones que ejercen, según la Constitución y la ley, y en concordancia con el programa formador de formadores.</p>	<p>Teniendo en cuenta que la Ley 743 de 2002 menciona: "Artículo 19. Objetivos. Los organismos de acción comunal deberán promover procesos de formación para el ejercicio de la democracia" ARTÍCULO 20. Principios. Los organismos comunales se orientan por los siguientes principios: a) <i>Exigencia de la capacitación:</i> los organismos de acción comunal deberán promover la capacitación integral de sus directivos, dignatarios, voceros, representantes, afiliados y beneficiarios." Así mismo, el parágrafo 2 del Artículo 2.3.2.1.32 del decreto 1066 de 2015 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", menciona: Parágrafo 2. Una vez implementada la estrategia de capacitación de los organismos comunales, el organismo comunal acreditará dentro del año siguiente a su nombramiento una formación académica de 20 horas las cuales deben ser certificadas por el organismo de grado inmediatamente superior, si el no existe, por la entidad de inspección, control y vigilancia.</p>	<p>De acuerdo al principio de capacitación, en el que se busca que los dignatarios de acción comunal cuenten con actividades de capacitación integral de formación superior, estos artículos siempre se aplicarán cuando cuenten con la presencia de la Agencia del Ministerio de Educación Nacional.</p>
<p>7°. DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR</p>	<p>En cuanto a estos artículos se sugiere, que en concordancia con lo planteado para el literal d de la modificación del artículo 35, en el artículo 1° del presente proyecto de Ley.</p>	<p>De acuerdo al principio de capacitación, en el que se busca que los dignatarios de acción comunal cuenten con actividades de capacitación integral de formación superior.</p>

Página 11 de 14



MINISTERIO DEL INTERIOR

<p>Comunales, se considera necesario el desarrollo de esta herramienta, bajo el argumento que "entidades públicas han recurrido a la colaboración de usuarios, ciudadanos o empresas, para mejorar la prestación de servicios a través de Internet o aplicaciones móviles."</p> <p>De otra parte, el Artículo 56 de la Ley 743 de 2002, menciona: "Artículo 56. Presupuesto. Todas las organizaciones comunales deben llevar contabilidad, igualmente, elaborar presupuesto de ingresos y gastos e inversiones para un período anual y del que formará parte el presupuesto de las empresas de economía social que las integran. Sin embargo, la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recaerá sobre los representantes legales de estas empresas. (Subrayado fuera de texto)"</p> <p>Y el Decreto 1066 de 2015 en su "Artículo 2.3.2.1.27. Registro de libros. Los libros a que se refieren los artículos 2.3.2.1.26 y 2.3.2.1.27 del presente Decreto 1066 de 2015 deben ser registrados por las organizaciones comunales en las respectivas entidades de inspección, control y vigilancia. Parágrafo. Las organizaciones de acción comunal en materia contable deberán aplicar los principios o normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia y, en lo que correspondiera a su naturaleza, las disposiciones del Decreto 2049 de 1997 y demás normas que lo modifiquen o adicionen."</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario recomendar que el desarrollo de la aplicación y el proceso de creación de dicha aplicación quede bajo la Coordinación del Ministerio TIC, y con los lineamientos contenidos desde el Ministerio del Interior.</p> <p>De otra parte, es necesario aclarar que los únicos competentes para capacitar y formar en asuntos comunales, incluidos los aspectos contables, son las entidades de inspección, control y vigilancia delegadas y competentes para tal fin.</p>	<p>De acuerdo a lo anteriormente expuesto se considera viable.</p> <p>Teniendo en cuenta que los bancos de proyectos de inversión pública territorial tienen como función consolidar información sobre la inversión pública (proyectos de inversión y seguimiento) territorial. Promove acciones para consolidar cultura de planeación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación de resultados a partir de programas y proyectos a nivel territorial, entre otros. (DNP, 2015)</p> <p>Es importante que los entes territoriales le den prioridad a los proyectos de las Juntas de Acción Comunal, ya que fortalecen la participación ciudadana con incidencia.</p> <p>Se sugiere solicitar al Ministerio de las TIC, teniendo en cuenta además si se presenta un posible impacto fiscal y atender la sugerencia frente a la competencia de capacitar a las Alcaldías Municipales y / o distritales, pues no todas cuentan con la competencia de Inspección, Control y Vigilancia.</p> <p>Debido a la importancia que tiene el manejo de la contabilidad en los Organismos</p>
--	---

Página 10 de 14



MINISTERIO DEL INTERIOR

<p>Municipio o Distrito.</p> <p>de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social.</p> <p>Bajo este precedente se considera, que los equipamientos comunales son de gran importancia para el desarrollo de distintas actividades que fortalecen la participación, la formación y la cohesión de las comunidades.</p> <p>ARTÍCULO 4°. BANCO DE PROYECTOS. En los Bancos de Proyectos Municipales y Distritales tendrán prioridad los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal, las Secretarías de Planeación presiarán soporte y asesoría para que estos, se ajusten a las líneas del Plan de Desarrollo respectivo.</p>	<p>De acuerdo a lo anteriormente expuesto se considera viable.</p> <p>Teniendo en cuenta que los bancos de proyectos de inversión pública territorial tienen como función consolidar información sobre la inversión pública (proyectos de inversión y seguimiento) territorial. Promove acciones para consolidar cultura de planeación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación de resultados a partir de programas y proyectos a nivel territorial, entre otros. (DNP, 2015)</p> <p>Es importante que los entes territoriales le den prioridad a los proyectos de las Juntas de Acción Comunal, ya que fortalecen la participación ciudadana con incidencia.</p>	<p>Se sugiere solicitar al Ministerio de las TIC, teniendo en cuenta además si se presenta un posible impacto fiscal y atender la sugerencia frente a la competencia de capacitar a las Alcaldías Municipales y / o distritales, pues no todas cuentan con la competencia de Inspección, Control y Vigilancia.</p> <p>Debido a la importancia que tiene el manejo de la contabilidad en los Organismos</p>
<p>5°. ARTÍCULO SOFTWARE CONTABLE. El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en conjunto gestionarán la creación de una aplicación gratuita aplicable para las Juntas de Acción Comunal</p> <p>Las Alcaldías Municipales y / o distritales deberán capacitar a los dignatarios sobre su manejo.</p>	<p>Respecto a este artículo es importante mencionar que "el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco del proceso de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)", ha propuesto como innovación en el sector público, la Generación de valor a través de la introducción, en un contexto específico, de soluciones novedosas en la variedad de aspectos organizacionales (2015)... Así mismo, el desarrollo de nuevas estrategias para la conformación de redes de colaboración y el establecimiento de alianzas de cooperación, posibilita el desarrollo de mejoras y cambios en la prestación de servicios por parte de las entidades y en el entorno social que se interviene"</p>	<p>Debido a la importancia que tiene el manejo de la contabilidad en los Organismos</p>

Página 9 de 14

1. Para información sobre los avances, en: bit.ly/28v8t6g y bit.ly/28v8t6g
 Sede correspondiente Edificio Camargo, Calle 12B No. 6-38
 Comunicador 2427400 - Sitio web www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano serviciocivildelint@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América



MININTERIOR

Se considera que este artículo va se desarrolla en el ejercicio comunal. La responsabilidad de las acciones encaminadas al cumplimiento de los acuerdos de paz están bajo la responsabilidad de la alta Consejería para el desarrollo de esta tarea, no se considera viable este artículo por otorgar competencias a los organismos comunales que no le corresponden.

Sin otro particular.

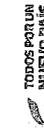
Cordialmente,

EDUARDO ANDRÉS GARZÓN TORRES
 Director para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal

Edardo Andrés Garzón Torres
 Calle 12B No. 8-38
 Bogotá, D.C. - Colombia

Sede: correspondencia Edificio Camargo, Calle 12B No. 8-38
 Comulador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: serviciocudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América

Página 14 de 14



MININTERIOR

comunales, los cuales deberán ser presentados por estos al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las Secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria de acuerdo con el reglamento para el efecto emitido por el Departamento Administrativo Parágrafo. Las empresas y/o proyectos productivos rentables de iniciativa comunal deberán cumplir con la normatividad vigente propia de las actividades que se proponen desarrollar.

De otra parte, el literal b del artículo 20 de la Ley 743 de 2002, mencionada.

b) Principio de la autonomía, autonomía para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, y en los asuntos internos de la organización comunitaria conforme a sus estatutos y reglamentos.

Por lo tanto, si bien es cierto que las empresas o proyectos rentables juegan un papel importante en el desarrollo del ejercicio comunitario, incorporar digitados de las listas de acción comunal para el desarrollo de dichos proyectos o acciones por el principio de autonomía mencionada anteriormente, pues esto es materia de reglamentación de los estatutos con los que cuenta cada organismo comunal.

De otra parte, es necesario aclarar que estas empresas o proyectos rentables que hace mención este artículo son las concebidas de manera voluntaria por el organismo comunal que lo considere, no son externas a ello y su único fin es financiar sus programas en beneficio de la comunidad.

Sede: correspondencia Edificio Camargo, Calle 12B No. 8-38
 Comulador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: serviciocudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América

Página 13 de 14



MININTERIOR

podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los organismos de acción comunal en materias acordadas con los ellos funciones, según la Constitución y la ley, dando facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

Se sugiere además, integrar el literal d, de la modificación al artículo 35, en el artículo 1° de este Proyecto de Ley como parágrafo del artículo 6°.

formación integral se considera viables estos artículos, siempre y cuando cuenten con la anuencia del Ministerio de Educación Nacional.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 70 del artículo 70 de la Ley 743 de 2002, quedará así:

Artículo 70. Los organismos de acción comunal podrán constituirse mediante el acuerdo de las personas o de la organización comunal a través de la Comisión Organizadora para asuntos comunitarios, solidarios, subsectoriales, democráticos e innovadores, que luego se expresen en planes de negocios socio empresariales y después se concreten mediante proyectos productivos o empresas de carácter solidario de iniciativa comunal.* (Programa Formación de Formadores para la Organización Comunal, Cartilla No. 3)

En este sentido el Decreto 1066 de 2015, establece:

*Artículo 2.3.2.1.28. Empresas o Proyectos Rentables. Los organismos de acción comunal podrán conformar Comisiones Empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, para lo cual deberá ser materia de reglamentación en sus estatutos.

Artículo 2.3.2.1.29. Apoyo a las Empresas o Proyectos Rentables. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos y/o iniciativas de las Organizaciones de acción comunal.

Sede: correspondencia Edificio Camargo, Calle 12B No. 8-38
 Comulador: 2427400 - Sitio web: www.mininterior.gov.co
 Servicio al Ciudadano: serviciocudadano@mininterior.gov.co - Línea gratuita 018000910403
 Bogotá, D.C. - Colombia - Sur América

Página 12 de 14

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

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de noviembre 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 del Interior.

Refrendado por: doctor *Eduardo Andrés Garzón Torres*, Director para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

Al Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las juntas de acción comunal y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: quince (15) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Día: miércoles ocho (8) de enero de 2018.

Hora: 8:40 a. m.

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
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO
MINEDUCACIÓN AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 203 DE 2018 SENADO, 180
DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: **Concepto al Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.**

Respetado doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el **Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.**

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

Cordialmente,



Cordialmente,
YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

C.Co. H.R. Guillermina Bravo Montañó - Ponente
C.Co. H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón. - Autor
C.Co. H.R. Ana Paola Agudelo García - Autora
C.Co. H.R. Guillermina Bravo Montañó - Autor

**CONCEPTO DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN NACIONAL**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180
DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

1. Sobre la autonomía universitaria

Respecto del artículo 6° de la iniciativa

“Artículo 6°. Fomento de programas de formación. El Ministerio de Educación Nacional fomentará el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal, en áreas y materias acordes con las funciones que ellos ejercen, según la Constitución y la ley, y en concordancia con el programa formador de formadores”.

De la redacción propuesta en el artículo anterior, este Ministerio entiende que la intención del Legislador se puede dirigir a buscar dos cosas; la primera, a fomentar el desarrollo de programas de educación superior relacionados con la capacitación y formación en áreas y materias acordes con las funciones de los dignatarios de juntas de acción comunal, **mediante la creación de programas** relacionados con dicha materia; y la segunda, a fomentar el curso y desarrollo de programas de educación superior, **mediante la promoción de incentivos económicos o fiscales.**

Sobre el primer punto, es decir, sobre el fomento dirigido a la creación de programas de educación superior, este Ministerio considera importante indicar que su contenido y alcance podría resultar contrario al principio constitucional de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 Superior, desarrollado en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en virtud del cual, las instituciones de educación superior gozan de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: “(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos, y (vi) administrar sus propios bienes y recursos”¹ atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía que se enfoca en evitar la intervención del Gobierno y de cualquier agente político en las actividades formativas que desarrollen las mencionadas instituciones que puedan afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

La Corte Constitucional ha establecido que la autonomía universitaria parte de la necesidad de que el poder público no ejerza interferencia ideológica o administrativa en la formación académica de las personas, por lo cual se dota a la educación superior de discrecionalidad en sus contenidos académicos, acorde con sus capacidades, simplemente limitándose en el orden público, el interés general, el bien común, en sí en el ordenamiento jurídico, es decir, que debe ser ejercido con responsabilidad y sentido de autorregulación. El alto tribunal hace el siguiente pronunciamiento en la Sentencia C-337 de 1996 en la que cita la Sentencia T-515 de 1995:

“2. Sentido de la autonomía.

En numerosas sentencias la Corte Constitucional ha dicho qué se entiende por autonomía universitaria y cuál es su sentido:

“La autonomía universitaria... encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.” [T-492/92] (negrilla fuera de texto).

(...)

Esa libertad de acción tiene esta dimensión:

“La autonomía universitaria se refleja en las siguientes libertades de la institución: elaborar sus propios estatutos, definir su régimen interno, estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y período de sus directivos

y administradores, señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores, establecer los programas de su propio desarrollo, aprobar y manejar su presupuesto y aprobar los planes de estudio que regirán la actividad académica”. [T-187/93]

3. Límites a la autonomía.

La sentencia anteriormente citada, precisa:

“Los límites al ejercicio de la autonomía universitaria están dados en el orden constitucional: pues el conjunto de disposiciones reglamentarias adoptadas por el centro educativo y en la aplicación de los mismos encuentra límite en la Constitución, en los principios y derechos que esta consagra, en las garantías que establece y en los mandatos que contiene y en el orden legal: la misma Constitución dispone que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.” [T-187/93]” (negrilla fuera de texto).

En tal sentido, se considera constitucionalmente improcedente el imperativo de creación de programas de educación superior dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal, en áreas y materias acordes con las funciones que ellos ejercen, y en concordancia con el programa formador de formadores, para los dignatarios de las juntas de acción comunal, toda vez que afectaría la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

2. En cuanto al costo fiscal de la iniciativa

Respecto del punto dos expuesto anteriormente, es decir, sobre el **fomento y desarrollo de programas de educación superior, mediante la promoción de incentivos económicos o fiscales**², este Ministerio encuentra que la presente iniciativa propuesta por el Legislador no cuenta con los estudios fiscales necesarios para definir acertadamente la fuente de recursos adicionales con la que se financiaría el costo de la implementación de las políticas que dicha iniciativa refiere.

De tal manera que, para racionalizar el proceso legislativo y coadyuvar a la efectiva aplicación de las leyes, en el presente caso, el proyecto debe indicar un estimativo del costo fiscal, así como también, la definición de la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento, tal como se encuentra previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en concordancia con lo explicado por la Corte Constitucional:

² “Fomento:

(...)

3. m. Der. Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante **incentivos económicos o fiscales**, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.” (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. En <http://dle.rae-es/?id=IB0lgQm>).

¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000.

“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país –de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho– que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios –administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

(...)

No obstante, en ninguna de las ponencias presentadas en las Comisiones Permanentes y Plenarias de las Cámaras, se consignó el análisis a que hace referencia el artículo 7°, sino que se limitaron en la exposición de motivos a señalar razones de otro orden, concernientes a la necesidad de hacer claridad sobre la remuneración y el régimen prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, pero sin ninguna evaluación sobre las consecuencias fiscales que tendría para las finanzas departamentales. Por tal motivo, la objeción por desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política también prospera y en consecuencia, conduce a la inexequibilidad de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley examinado” (Sentencia C-700 de 2010).

Por consiguiente, es claro para la Corte, que como mínimo, el Congreso debe valorar las incidencias fiscales de sus iniciativas, lo cual no está ocurriendo en este caso, aspecto que podría no ser acorde con el artículo 151 de la Constitución Política según el cual, las leyes orgánicas están llamadas a dirigir la actividad legislativa del Congreso de la República.

Así las cosas, dado que la Ley 819 de 2003 es de carácter orgánico, se sugiere que sea atendido lo allí dispuesto para efectos de dar trámite al proyecto de ley analizado, y de ahí se considera pertinente, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncie sobre el impacto fiscal de la iniciativa y su concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En ese mismo sentido, la iniciativa también debe tener en cuenta el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 Superior, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en la economía y particularmente, en la regulación que este haga en materia de servicios públicos, de tal forma que las medidas que lleguen a ser adoptadas sean el producto de los análisis necesarios que permitan garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

“Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.

(...)

En cambio, el Acto Legislativo [haciendo referencia al Acto número 3 de 2011] define a la SF como un “marco” que tiene la función de “orientar”. La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es una herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho” (Sentencia C-288 de 2012).

Así las cosas, para este Ministerio, la presente iniciativa legislativa, al no contar con los estudios fiscales necesarios que permitan garantizar que el Estado colombiano tiene los recursos fiscales suficientes para implementar este tipo de medidas, cuenta con falencias de índole constitucional, puesto que se estaría apartando de una norma de carácter orgánico (Ley 819 de 2003), a la que

debe encontrarse sujeta la actividad legislativa del Congreso según lo ordena el artículo 151 superior.

Por los argumentos expuestos en este numeral, y en aras de garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley analizado, es necesario indicar en las respectivas ponencias para debate, el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos adicionales con la que se sufragarían los nuevos gastos propuestos por el Legislador, para lo cual, se hace indispensable contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

1. Respetto del artículo 1°

“Artículo 1°. *Derechos de los dignatarios.* El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

Artículo 35. *Derechos de los dignatarios.* Además de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- a) *Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo.*
- b) *A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el alcalde de la entidad territorial, donde se encuentre el organismo de Acción Comunal.*
- c) *Quien ejerza la representación legal y la junta directiva de un organismo de acción comunal tendrán derecho a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente al 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal.*
- d) *La Escuela Superior de Administración Pública y el Sena crearán programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica y/o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.*

La ESAP y el Sena contarán con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo.

- e) *A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y pro-*

blemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal”.

En este punto, es importante indicar que la Ley 30 de 1992 en su artículo 137 establece que: “*La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de educación superior, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme a lo dispuesto en la presente ley”.*

Así las cosas, en razón al carácter especial del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con fundamento en lo expuesto por el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, que otorga carácter especial al Sena y a la ESAP, las cuales continuarán adscritas a las entidades respectivas, el Ministerio de Educación Nacional recomienda que el concepto técnico sobre la creación de los programas académicos propuestos en el presente proyecto de ley, sea emitido por las cabezas de sector correspondientes, en este caso el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Finalmente, debe aclararse que el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), no contempla dentro de su oferta programas académicos profesionales sino tecnológicos, pues su naturaleza académica es institución tecnológica y en esa medida, su orientación es diferente conforme con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992.

II. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional reconoce el esfuerzo para entregar a las Juntas de Acción Comunal herramientas de formación para sus dignatarios, sin embargo, solicita respetuosamente al Honorable Congreso de la República, tener en cuenta las observaciones expuestas respecto al **Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara.**

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

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de noviembre 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 Educación Nacional.

Refrendado por: doctora Yaneth Giha Tovar, Ministra.

Al Proyecto de ley número 203 de 2018 Senado y 180 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *por medio de la cual se busca fortalecer la efectiva participación de los dignatarios de las juntas de acción comunal y se dictan otras disposiciones.*

Número de folios: ocho (8) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Día: Martes diez (10) de abril de 2018.

Hora: 8:40 a. m.

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

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 985 - miércoles 14 de noviembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 202 de 2018 Senado, por medio del cual se crea la Prima Legal para la Canasta Familiar..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 6

Concepto jurídico Mininterior al proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 12

Concepto jurídico Mineducación al proyecto de ley número 203 de 2018 Senado, 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 16

Concepto del Ministerio de Educación Nacional, al Proyecto de Ley número 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 16