



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 169

Bogotá, D. C., viernes, 29 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2018 CÁMARA

por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Palabras clave: Plan de adaptación laboral; reubicación laboral.

Instituciones clave: Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Comercio; Ministerio de Industria y Turismo; Ministerio de Cultura; Ministerio de Medio Ambiente; Sena.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de ley número 064 de 2018 Cámara (de ahora en adelante, “el proyecto de ley”), para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones), en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

- Introducción.
- Trámite y Antecedentes.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Argumentos de la exposición de motivos.
- Marco normativo.
- Marco jurisprudencial.
- Conceptos Técnicos.
- Consideraciones del ponente.
- Conclusión.
- Proposición.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 064 de 2018 Cámara, fue radicado el miércoles 1º de agosto de 2018, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto los honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas, Katherine Miranda Peña, Hernando José Padaui Álvarez, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Alejandro Alberto Vega Pérez, Julián Peinado Ramírez, Niltón Córdoba Manyoma, Harry Giovanni González García, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, John Jairo Roldán Avendaño, Carlos Germán Navas Talero, José Daniel López Jiménez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Germán Alcides Blanco Álvarez, Juan Carlos Wills Ospina, Flora Perdomo Andrade, Crisanto Pizo Mazabuel, María José Pizarro Rodríguez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Nadia Georgette Blel, Richard Alfonso Aguilar.*

La Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió el expediente del proyecto de ley, y el miércoles 4 de septiembre de 2018 designó como ponentes a los honorables Representantes Fabián Díaz Plata, Norma Hurtado Sánchez, Gustavo Puentes Díaz y John Arley Murillo Benítez.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley -que consta de cinco artículos- busca fortalecer la cultura ciudadana para la convivencia y la construcción de una sociedad sin violencia, que respete la vida e integridad de los seres sintientes, eliminando las prácticas taurinas como una expresión de maltrato, crueldad y violencia en espectáculos públicos. La exposición de motivos señala: “*El presente proyecto de ley, retoma y valida el*

mandato ciudadano que busca, como muestra de una evolución social creciente, superar las anacrónicas prácticas taurinas, erradicando toda forma de violencia gratuita, pública y legalizada hacia los animales, continuando el camino para superar el antropocentrismo.

El texto está integrado por cinco artículos, así: (1) Objeto; (2) Ámbito de aplicación; (3) Derogatoria; (4) Plan General para la eliminación de las prácticas taurinas en el territorio nacional, y (5) Vigencia.

IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los principales argumentos esbozados en la exposición de motivos del proyecto, se pueden resumir en las siguientes premisas:

1. En primer lugar, el presente proyecto de ley, retoma y valida el mandato ciudadano que busca, como muestra de una evolución social creciente, superar las anacrónicas prácticas taurinas, erradicando toda forma de violencia gratuita, pública y legalizada hacia los animales, continuando el camino para superar el antropocentrismo.
2. En segunda instancia, el proyecto pretende armonizar y actualizar la legislación con la evolución jurisprudencial sobre la relación entre los humanos y los animales la cual, en la actualidad, reconoce a los animales como seres sintientes y con intereses básicos que deben ser respetados.
3. La Sentencia C-041 de 2017 de la Corte Constitucional señaló la existencia de déficit de protección animal en la legislación del país, el cual es necesario superar. *“La jurisprudencia constitucional y la doctrina ha sido enfática en señalar teorías que propendan por encontrar mecanismos de respuestas eficientes para la protección de los animales respecto a los actos de maltrato o conductas arbitrarias. La sentencia C-283 de 2014 avaló la prohibición definitiva del uso de animales silvestres en circos en todo el territorio nacional, señalando que el legislador está habilitado para prohibir determinadas manifestaciones culturales que impliquen un maltrato animal. Además expuso que la cultura se reevalúa permanentemente para adecuarse a la evolución de la humanidad, la garantía de los derechos y el cumplimiento de los deberes, máxime cuando se busca desterrar rastros de una sociedad que ha marginalizado y excluido a ciertos individuos y colectivos”.*
4. Finalmente, esta iniciativa busca continuar y finalizar el debate que se realizó en el Congreso de la República con el Proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara, 216 de 2018

Senado, que fue archivado por falta de trámite.

V. MARCO NORMATIVO

1. Marco Constitucional

El texto del proyecto ha sido redactado bajo lo preceptuado por la Carta Política en los siguientes artículos, los cuales de manera clara y expresa disponen: (Los apartes subrayados tienen relación directa con el Proyecto de Ley):

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 53. *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo.* La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a

la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

2. Marco Legal

1. Ley 776 del 2002. Artículos 4° y 8°.
2. Ley 3ª de 1992.
3. Ley 5ª de 1992.

VI. MARCO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada y el derecho de reubicación laboral se ha pronunciado así:

1. Sentencia T-203 del 4 de abril del 2017. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE TRABAJADOR EN CONDICIONES DE DEBILIDAD MANIFIESTA O INDEFENSIÓN Y DERECHO A LA REUBICACIÓN LABORAL
-Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la estabilidad laboral reforzada no puede entenderse únicamente como la limitación que existe para retirar al trabajador que ha sufrido una disminución en su estado de salud, sino también como la posibilidad que tiene ese trabajador de ser reubicado en un puesto que pueda desempeñar conforme a sus condiciones de salud. La reubicación laboral es una forma de conciliar los intereses de ambas partes (trabajador y empleador), en tanto que se le permite a la persona afectada en su salud potencializar su capacidad productiva y realizarse profesionalmente, pese a la condición que le sobrevino y, a la empresa o entidad, maximizar la productividad de sus funcionarios.

2. Sentencia T-048 del 22 de febrero 2018 M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA- Contenido y alcance.

La protección al derecho a la estabilidad laboral reforzada se genera para quienes ven disminuida su fuerza de trabajo independientemente de que se hubiese emitido o no el certificado de pérdida de capacidad.

3. Sentencia T-442 del 13 de julio de 2017 M. P. Alberto Rojas Ríos

Resulta relevante señalar que la doctrina desarrollada por esta Corporación ha expresado que la ineficacia anteriormente referenciada ha conllevado a que, en muchas ocasiones esta Corte deba terminar por ordenar la reubicación del trabajador hasta tanto se verifique una causal

objetiva para su desvinculación que haya sido comprobada por la autoridad competente.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación también ha tenido en cuenta que para efectos de materializar la reubicación recién referenciada es necesario estudiar: (i) el tipo de función que desempeñaba el trabajador; y (ii) la capacidad del empleador para efectuarse.

Ello, pues si la reubicación del trabajador desborda materialmente la capacidad del empleador o resulta desproporcionada, en cuanto dificulta irrazonablemente el desarrollo de su actividad económica, esta puede ceder ante el interés legítimo del empleador, quien debe informar al trabajador de dicha circunstancia, y (i) brindarle la posibilidad de proponer soluciones razonables que permitan superar el impasse, y (ii) cancelar al trabajador el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones correspondientes hasta el momento en que se determinó la imposibilidad del reintegro.

4. Sentencia T-351 del 9 de junio de 2015 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

DERECHO A LA REUBICACIÓN LABORAL- Deber del empleador de reubicar al trabajador que en el transcurso de su vida laboral ha sufrido accidentes o enfermedades que disminuyen su capacidad laboral.

El derecho a la reubicación laboral tiene diversas implicaciones, según el ámbito en el que se aplique, razón por la cual es necesario analizar, una serie de elementos, con el fin de establecer si dicha medida excede la capacidad del empleador o impide el desarrollo de su actividad, pues en estos casos, este derecho debe ceder ante el interés legítimo del empleador, debiendo en todo caso informar al trabajador esa circunstancia y brindarle la posibilidad de proponer soluciones razonables. Este Tribunal ha señalado que en algunos eventos, la reubicación laboral como consecuencia del estado de salud del trabajador, implica no solamente el simple cambio de labores, sino también la proporcionalidad entre las funciones y los cargos previamente desempeñados y los nuevos asignados, así como el deber del empleador de otorgar la capacitación necesaria con el propósito de que las nuevas tareas puedan ser desarrolladas adecuadamente.

VII. CONCEPTOS TÉCNICOS

El Ministerio de Cultura, en oficio del 29 de octubre de 2018, sostiene que las manifestaciones y los planes especiales de salvaguardia no deben atender contra los derechos humanos fundamentales y no deben fomentar la crueldad contra los animales, ni violentar el medio ambiente.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se pronunció el 6 de septiembre de 2018 y consideró pertinente la participación de esta cartera con las “*Medidas de adaptación laboral y reconversión productiva que garanticen a las personas que se dediquen a las actividades*

económicas relacionadas con las prácticas taurinas la continuidad del derecho al trabajo”.

De igual manera, el Ministerio de Trabajo, emitió concepto sobre el proyecto de ley bajo estudio, concluyendo que no es pertinente establecer por la vía legislativa un Plan de Adaptación Laboral y Reconvención Productiva para las personas que se dediquen a las actividades laborales y económicas relacionadas con las prácticas taurinas ya que dicha cartera cuenta con herramientas para atender grupos poblacionales que como este quedan en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior, se sustenta, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- *“... Actualmente la principal fuente de información del mercado de trabajo en Colombia es la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE que no logra captar la dinámica del empleo en las ocupaciones asociadas a las actividades taurinas debido a las técnicas de recolección de información utilizadas”.*
- *“Esta limitación, asociada a la estacionalidad de las actividades taurinas, no permite generar la caracterización oficial de los empleos directos generados en estas actividades. Por otra parte, los empleos indirectos que se podrían generar como consecuencia de las actividades taurinas, al estar asociadas a las actividades económicas... tampoco es posible obtenerlos a través de la fuente oficial del país”.*
- *“Se puede afirmar que la eliminación de las prácticas taurinas en el territorio colombiano puede afectar la economía y el empleo de las ciudades en las cuales se desarrollan estos espectáculos, particularmente, en las temporadas taurinas en determinadas temporadas del año”.*
- *“La población que se vea afectada con la expedición del presente proyecto de ley quedaría sujeta a las actuaciones que correspondan a otras poblaciones en condición de vulnerabilidad similar”.* Es decir, sujeta a las estrategias prioritarias para jóvenes, mujeres, personas en condición de discapacidad y población víctima del conflicto.

VIII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

De conformidad, con lo establecido en la Ley 3ª de 1992, los temas de competencia de las Comisiones Séptimas Constitucionales son los relacionados con el estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio

civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia. El artículo 2º de la citada ley, reza lo siguiente:

“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”.

De lo anterior se concluye que esta célula legislativa tiene exclusiva competencia en el presente proyecto de ley, en lo referente a los asuntos laborales o del trabajador, en particular, como bien indica la disposición anteriormente transcrita.

Así pues, hecho el análisis de competencia, es preciso señalar que este es un proyecto de reubicación laboral, o como lo han denominado sus autores de *“adaptación laboral y reconvención productiva”*, que no son otra cosa que figuras que pretenden sustituir la actual fuente de ingreso de un sector poblacional por otra fuente, que para este caso, se refiere a las labores y actividades económicas relacionadas con las prácticas taurinas.

De acuerdo con los conceptos legales y jurisprudenciales es necesario precisar que la reubicación laboral se presenta cuando un empleado padece una enfermedad por origen común, laboral o con ocasión a un accidente de trabajo.

Es decir, que la reubicación laboral está estrechamente relacionada con la estabilidad laboral reforzada, ya que va dirigida a garantizar el derecho del empleado a su reincorporación y permanencia en el empleo, luego de padecer una limitación física, sensorial o psicológica, equiparándola como una medida de protección especial conforme a su capacidad laboral, así como la situación particular de cada caso, según el criterio del profesional y el estado de salud del empleado.

Resulta menester resaltar que la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T- 141 del 2016, sostuvo que “(...) *La estabilidad y ubicación laboral, han sido considerados por la Corte Constitucional como un pilar importante para lograr el objetivo de integración social de las personas en situación de discapacidad. En consecuencia, cuando se analiza la relación laboral de trabajadores en situación de discapacidad, opera el principio de estabilidad en el empleo, que consiste en la garantía de permanecer en él y gozar de cierta seguridad en la continuidad del vínculo contraído*”.

Entonces, a priori se podría afirmar, bajo la premisa de la igualdad material, que toda persona que se dedique a actividades laborales y económicas relacionadas con las prácticas taurinas son un grupo de especial protección constitucional, como lo son los jóvenes, las mujeres, las personas en condición de discapacidad y la población víctima del conflicto armado, quienes por su condición tienen sin limitación alguna el derecho a la reubicación laboral. Sin embargo, el grupo poblacional que aquí nos ocupa, no padece enfermedades de tipo común, laboral, ni accidentes de trabajo ni tampoco pertenece en su totalidad a los grupos de especial protección constitucionalmente amparados.

El 24 de octubre del 2018, el Ministerio de Trabajo, envió concepto a la Comisión Séptima Constitucional sobre el proyecto que nos ocupa y realizó tres (3) grandes conclusiones que se resumen a continuación:

1. No se cuenta con la caracterización oficial de los empleos directos o indirectos generados por las actividades taurinas.
2. Su eliminación puede afectar la economía y el empleo de las ciudades en las cuales se desarrollan estos espectáculos.
3. Con la expedición del presente proyecto de ley quedaría sujeta a las actuaciones que corresponden a otras poblaciones en condición de vulnerabilidad similar.

Concluyendo así que no se considera pertinente establecer por vía legislativa un Plan de Adaptación Laboral y Reconvención Productiva para las personas que se dediquen a las actividades económicas relacionadas con las prácticas taurinas, debido a que ya se cuenta con herramientas para atender grupos poblacionales que, como este, quedan en situación de vulnerabilidad.

Es decir, se está frente a la ampliación de los grupos de especial protección constitucional -que sería competencia exclusiva de las Comisiones Primeras Constitucionales.

Otro aspecto relevante que conlleva el análisis del proyecto de ley, es el derecho fundamental a escoger y ejercer profesión u oficio, consagrado en el artículo 26 de la Constitución y que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte

Constitucional está ligado al derecho al trabajo, el cual en palabras de dicho tribunal “*constituye un elemento estructural del orden político y social instituido en la Constitución de 1991, pues además de ser derecho fundamental, tiene una dimensión objetiva que lo vincula al poder público, que garantiza no solamente su debida aplicación y eficacia, sino su consonancia con el resto de principios y derechos consagrados en la Carta, “que conforman un sistema coherente de ordenación social, articulado a partir de los valores fundamentales que son la base material del Estado social y democrático de derecho*”.

Así mismo, la Corte es clara en afirmar que el “*derecho a escoger profesión u oficio goza de una garantía constitucional que opera en dos direcciones: la primera, proyectada hacia la sociedad -es decir, que delimita las fronteras del derecho-, adscribe de manera exclusiva al legislador, de un lado, la competencia para regular los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ejercer actividades que requieran capacitación técnica o científica si es su deseo obtener el título correspondiente, así como las condiciones en que el ejercicio de la misma puede ser sometido a inspección y vigilancia por las autoridades competentes. La segunda, de orden interno, se dirige expresamente a proteger el núcleo esencial del derecho a la escogencia, de tal manera que no puede el legislador, sin lesionarlo, restringir, limitar o cancelar ese ámbito de inmunidad en el que no es posible injerencia alguna. Mientras la segunda de las garantías -la interna- es absoluta, es decir, opera igualmente para las profesiones y los oficios, la primera sólo se predica de las profesiones y de las ocupaciones, artes u oficios que requieran formación académica e impliquen un riesgo socialⁱ.*

De acuerdo a lo anterior esta iniciativa implica el estudio de derechos fundamentales, los cuales deben ser tramitados como proyectos de ley estatutaria, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en el Reglamento Interno del Congreso -Ley 5ª de 1992-,

Como es sabido, los proyectos de ley estatutaria se deben tramitar en las Comisiones Primeras Constitucionales, pues así lo consagra la Ley 3ª de 1992, en lo referente a las competencias de dichas comisiones.

Dicho lo anterior, se concluye entonces que, se está frente a un vicio de constitucionalidad o de forma, en razón a que existe una evidente extralimitación de las competencias otorgadas por la Ley 3ª de 1992 a la Comisiones Séptimas, pues con esta iniciativa se está creando un nuevo grupo de especial protección, y se están abordando derechos fundamentales, los cuales son de competencia exclusiva de las Comisiones

ⁱ Sentencia C 568 de 2010.

Primeras Constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 2^{oii} de la citada ley.

IX. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el proyecto de ley bajo estudio no debe continuar su trámite en la Comisión Séptima de la Cámara, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, proponemos, a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, archivar en primer debate el Proyecto de ley Número 064 de 2018 Cámara, *por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara.

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara.

JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ
Representante a la Cámara

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se fortalece la figura del contribuyente y del usuario aduanero.

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5^a de 1992 nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara,

por medio del cual se fortalece la figura del contribuyente y del usuario aduanero, en los siguientes términos:

1. Trámite Legislativo

Esta iniciativa fue radicada el 30 de octubre de 2018 por la honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado.

Fuimos notificados de la designación como ponentes para primer debate en el mes de diciembre.

2. Objeto y contenido del proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con 7 artículos incluyendo la vigencia, en los cuales se busca fortalecer la figura del contribuyente y del usuario aduanero, para generar mayor eficiencia y eficacia en el momento de contribuir con los derechos de los contribuyentes.

3. Marco constitucional y jurisprudencial

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra conforme a lo establecido en la Constitución Política como las normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 2^o de la Constitución Política que señala:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...)...

Por su parte el artículo 209 de la Constitución dispone que:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

La Corte Constitucional en Sentencia C-1343 de 2000, en su ratio decidendi, expresó: “La naturaleza jurídica del cargo es la de ser una instancia a través de la cual los ciudadanos pueden jugar un rol directo en la labor de garantizar la buena prestación y la legalidad del servicio tributario y aduanero, haciendo uso de los recursos, acciones y procedimientos jurídicos que la ley pone a su disposición; además, en tanto asesor del director de la DIAN, es un canal de comunicaciones entre la ciudadanía y las instancias públicas decisorias competentes”.

ii Artículo 2^o. ... Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

4. Marco legal¹

La Defensoría del contribuyente y del Usuario Aduanero es un órgano adscrito a la DIAN que vela por la defensa de las garantías de los contribuyentes en la defensa de sus derechos en los distintos procedimientos tributarios, procurando que los ciudadanos reciban un tratamiento justo, equitativo, amable y respetuoso; se crea en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas en el artículo 79 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998 cuyo propósito es garantizar que la entidad cumpla con lo establecido en las leyes tributarias, aduaneras y cambiarias velando por que la administración no imponga cargas contrarias a la ley.

Posteriormente, a través del Decreto 4048 de 2008, y el artículo 146 de la Ley 1607 de 2012 se le otorga el carácter de Órgano especial de la Dirección de Impuestos, y el Defensor es elegido por una terna que la propone la comisión mixta.

El referido Decreto, ha tenido diversas modificaciones, entre las que se relacionan: el Decreto 4048 de 2008, el Decreto 2392 de 2006, Decreto 4756 de 2005, el Decreto 4271 de 2005, 1160 de 1999 y el artículo 146 de la Ley 1607 de 2012.

Estructura de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero

El Órgano Especial de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se encuentra definido en su estructura y funciones en los artículos 31 del Decreto 1071 de 1999 y 45 del Decreto 4048 de 2008; en ellos se definió desde el año 1999 que el Defensor tendría seis (6) Defensores Delegados para las seis Direcciones Regionales que existían en ese momento, con funciones idénticas a las del Defensor Nacional.

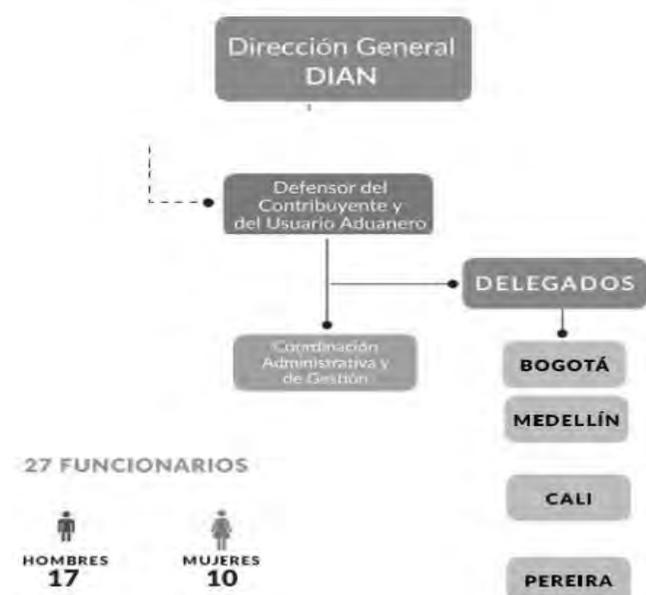
En el año 2008 al modificarse la estructura y desaparecer las direcciones regionales, la figura del defensor delegado se convirtió en un cargo directivo a quien delega el defensor la jurisdicción y competencia que considere; adicionalmente, de conformidad con el manual de funciones, tiene funciones tales como *“Proponer reformas normativas, acciones de simplificación de trámites, de educación fiscal, de mejoramiento de la gestión en materia aduanera, tributaria y cambiaria de conformidad con las políticas de la Defensoría, los derechos de los administrados fiscales, la normativa vigente”, “Desarrollar estrategias, programas y proyectos orientados a promover la importancia y conciencia sobre el respeto y garantía de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero de acuerdo con la normativa vigente y el plan operativo”, y “Presentar*

estudios técnicos sobre causas y riesgos que impliquen vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros en el marco de la Constitución Política, su competencia y la normativa vigente”, entre otros.

El fortalecimiento de la Defensoría se realizará en la medida que se fortalezcan las funciones a ella conferidas y se dote de una estructura que pueda dar cabal cumplimiento a las mismas, por lo cual, se hace necesario reconocer que el crecimiento de la Administración, de los funcionarios, de los contribuyentes, impuestos, y gestiones relacionadas con la defensa de derechos, debe corresponder a un crecimiento institucional que permita una gestión más garantista por parte del Órgano Especial, en beneficio de los administrados y de la DIAN.

El recaudo ha crecido en la última década cerca de un 50%, se han creado y eliminado tributos sobre el patrimonio, el gravamen a los movimientos financieros, impuesto al consumo impuesto sobre la renta para la equidad Cree, y recientemente el régimen simple de tributación, sin tener en cuenta los múltiples cambios que afectan en cada reforma la renta de las personas naturales.

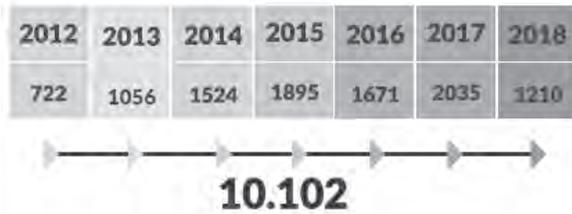
El número de contribuyentes y operadores de comercio exterior de la Administración ha crecido anualmente y en sentido similar las solicitudes allegadas a la Defensoría, donde las cifras han crecido casi cuatro veces desde el 2012, pasando de 722 en ese año a 2723 en 2018, requiriendo que se fortalezca el equipo de esta institución, no solamente por las gestiones que realiza, sino para cumplir con las funciones que requerirán los usuarios y la Administración en los próximos años, cuando las acciones de la Administración se multipliquen gracias al efecto de su transformación y modernización, y las acciones de fiscalización y cobro aumenten la presión fiscal de los administrados.



¹ <http://www.defensoriadian.gov.co/>
<https://www.dian.gov.co/>

Sentencia C-1343 de 2000 Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz.

²La principal responsabilidad de la Defensoría del Contribuyente es la atención de las solicitudes presentadas por los contribuyentes y operadores de comercio exterior, y esta pueden corresponder a inconvenientes, quejas, peticiones o informaciones que requieran la entidad, las solicitudes gestionadas durante el periodo comprendido entre el 2012 y hasta el primer semestre del 2018 han sido alrededor de diez mil ciento dos solicitudes (10.102) como se observa en la siguiente gráfica.



Para el total de las solicitudes en el periodo de análisis, se advierte que en la capital del país se gestionaron cerca de 71% de las intervenciones, seguidamente Medellín, Cali y Bucaramanga con un promedio de un 8% cada una, y posteriormente Barranquilla, Pereira y Villavicencio con cerca de un 2% en promedio por ciudad.

³Los promedios de las solicitudes corresponden a un 75% temas tributarios, temas aduaneros con un 20% y a temas cambiarios con un 5% restantes.

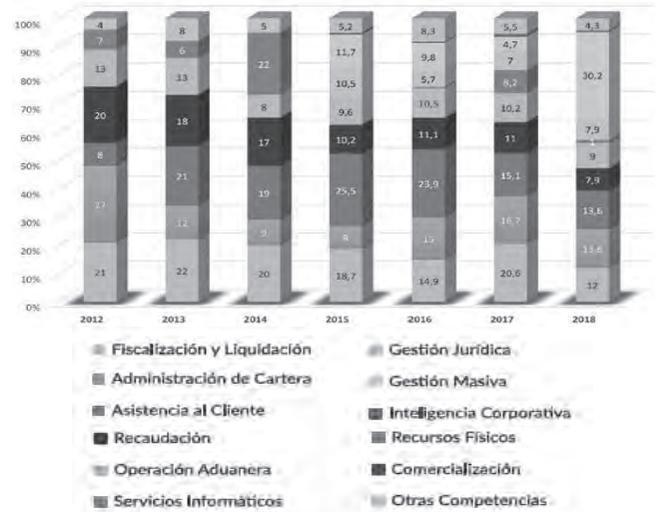


⁴En la siguiente grafica se observa cómo es la evolución de las solicitudes se aprecia que en los últimos seis años existen dos procesos de mayor importancia en cuanto al número de solicitudes presentadas, como lo son la fiscalización y liquidación y asistencia al cliente, en cuanto a estos procesos se tiene algunos como sanciones improcedentes, desconocimiento de deducciones, problemas en la valoración probatoria e inconformidades por mensajes de control masivo y por inconvenientes con reportes de información exógena.

En asistencia al cliente se encuentran las dificultades para actualizar el RUT, problemas con la firma digital, negativa del régimen, y dificultades con el agendamiento de citas. Y no

menos importante se encuentra la administración de cartera se presentan inconvenientes con cobro de obligaciones, desactualización del estado de cuenta, medidas cautelares improcedentes, no levantamiento de las mismas y aplicación indebida de títulos.

EVOLUCIÓN DE SOLICITUDES



En el último trimestre del año 2018 la Defensoría realizó el Foro Internacional de Defensa de los Derechos de los Contribuyentes y Operadores de Comercio Exterior “Una visión constructiva para avanzar en justicia y competitividad” se presentaron en Colombia las mejores prácticas en defensa de derechos, directamente por quienes lideran instituciones como los son EE. UU., México, Australia, en este foro se analizaron los aspectos para avanzar a facilitar el comercio exterior a través de originarios de Chile y Uruguay como también lo fueron los aportes de grandes expertos tributarios.

Es así la importancia del fortalecimiento de esta entidad que resalta su funcionamiento para garantizar los derechos de los contribuyentes, y de actuar como intermediario de la DIAN, que puedan contar con herramientas efectivas y eficaces a la hora de cumplir su función⁵.

5. Pliego de Modificaciones. En relación con las consideraciones previstas, presentamos las siguientes modificaciones al texto del articulado del Proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se fortalece la figura del defensor del contribuyente y del usuario aduanero.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

² <http://www.defensoriadian.gov.co/>
<https://www.dian.gov.co/>
³ <https://www.dian.gov.co/>
<http://www.defensoriadian.gov.co/>
⁴ <https://www.dian.gov.co/>
<http://www.defensoriadian.gov.co/>

⁵ <https://www.dian.gov.co/>
<http://www.defensoriadian.gov.co/>

<p align="center">“POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO”</p>	<p align="center">PLIEGO DE MODIFICACIONES INCORPORADAS PARA LA PRESENTE PONENCIA</p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese, el artículo 31 del Decreto ley 1071 de 1999, el cual quedará así: “Artículo 31. Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero. Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, adscrito a la Dirección general de la DIAN, de nivel asesor, con periodo de 4 años que coincida con el periodo presidencial.</p> <p>El Defensor será designado por el presidente de la República, para el referido período, de terna que le remita el Ministro de Hacienda, previa convocatoria pública. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal. 2. Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, o de manera oficiosa, de los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso. 3. Participar activamente como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar porque una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN. 4. Garantizar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública. Para lo cual contará con la atribución de solicitar a los funcionarios competentes de la DIAN, la respectiva cesación de efectos de los actos que violen la ley o la Constitución. Esta solicitud será de obligatorio acatamiento de los funcionarios requeridos, y durará hasta que el acto agresor sea modificado o revocado. 5. Presentar recomendaciones en pro de la defensa de los contribuyentes o usuarios aduaneros. 6. Recibir y canalizar las peticiones, quejas y reclamos que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las solicitudes para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes. Estas solicitudes serán de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la DIAN, so pena de incurrir en causal de mala conducta. <p>El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con delegados regionales, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.</p> <p>Los delegados regionales que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese, el artículo 31 del Decreto ley 1071 de 1999, y el artículo 146 de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así: “Artículo 31. Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero. Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, adscrito a la Dirección general de la DIAN, de nivel Directivo, con periodo de 4 años que coincida con el periodo presidencial.</p> <p>El Defensor será designado por el presidente de la República, para el referido período, de terna que le remita el Ministro de Hacienda, previa convocatoria pública. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal. 2. Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, o de manera oficiosa, de los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso. 3. Participar activamente como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar porque una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN. 4. Garantizar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública. Para lo cual contará con la atribución de solicitar a los funcionarios competentes de la DIAN, la respectiva cesación de efectos de los actos que violen la ley o la Constitución. Esta solicitud será de obligatorio acatamiento de los funcionarios requeridos, y durará hasta que el acto agresor sea modificado o revocado. 5. Otorgar concepto previo frente a los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno nacional, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes. 6. Recibir y canalizar las peticiones, quejas y reclamos que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes. Estas solicitudes serán de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la DIAN, so pena de incurrir en causal de mala conducta. 7. Servir de mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones, agrupaciones y agremiaciones, en materia tributaria, aduanera y cambiaria. 8. Participar activamente en el estudio y elaboración de proyectos de normas en materia tributaria, aduanera y cambiaria y demás relativas a su competencia. 9. Presentar informe anual al Congreso de la República sobre el estado de la garantía de derechos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO”</p>	<p>PLIEGO DE MODIFICACIONES INCORPORADAS PARA LA PRESENTE PONENCIA</p>
<p>Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y de Delegados Regionales del Defensor, se consideran funcionarios públicos de la contribución.</p> <p>En todo caso, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y sus delegados, no podrán revelar información que tenga el carácter de reservado, de acuerdo con la ley.</p>	<p>Artículo 2°. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con ocho (8) delegados, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.</p> <p>Los delegados que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.</p> <p>Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y de Delegados Regionales del Defensor, se consideran funcionarios públicos de la contribución.</p> <p>En todo caso, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y sus delegados, no podrán revelar información que tenga el carácter de reservado, de acuerdo con la ley.</p>
<p>Artículo 2°. La Dirección General de la DIAN, deberá habilitar medios electrónicos de recepción de peticiones, quejas y reclamos ante la defensoría del contribuyente y usuario aduanero, a fin de que los usuarios puedan acceder con facilidad. A dicha herramienta se le deberá dar toda la publicidad que requiera para que sea conocida por todos los usuarios de manera masiva.</p>	<p>Artículo 3°. La Dirección General de la DIAN, deberá habilitar medios electrónicos de recepción de peticiones, quejas y reclamos ante la defensoría del contribuyente y usuario aduanero, a fin de que los usuarios puedan acceder con facilidad. A dicha herramienta se le deberá dar toda la publicidad que requiera para que sea conocida por todos los usuarios de manera masiva.</p>
<p>Artículo 3°. Los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno, deberán contar con concepto previo del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes.</p>	<p>Artículo 4°. Los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno, deberán contar con concepto previo del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes.</p>
<p>Artículo 4°. Las calidades para ser Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero serán las fijadas por la UAE DIAN. Sus delegados regionales también requieren las calidades establecidas en el manual de requisitos y funciones de la UAE DIAN.</p>	<p>Artículo 5°. Las calidades para ser Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero serán las fijadas por la UAE DIAN. Sus delegados regionales también requieren las calidades establecidas en el manual de requisitos y funciones de la UAE DIAN.</p>
<p>Artículo 5°. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, podrá participar de los debates ante el Congreso de la Republica, cuando se trate de trámites de ley de reformas tributarias o de leyes que afecten a los contribuyentes.</p>	<p>Artículo 6°. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, podrá participar de los debates ante el Congreso de la Republica, cuando se trate de trámites de ley de reformas tributarias o de leyes que afecten a los contribuyentes.</p>
<p>Artículo 6°. Una vez entrada en vigencia la presente ley se respetará el periodo del termino restante de un año del actual Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y será nombrado lo sucesivo por el resto del periodo presidencial. A fin de que en el futuro coincidan los periodos con los presidenciales.</p>	<p>Artículo 7°. Una vez entrada en vigencia la presente ley se respetará el periodo del término restante del actual Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y será sucesivo por el resto del periodo presidencial.</p>
<p>Artículo 7°. Se derogan todas las normas que sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8°. Se derogan todas las normas que sean contrarias.</p>

En consideración a lo aquí expuesto y en los argumentos que sustentan la presente Ponencia y en las modificaciones acá indicadas, presento la siguiente proposición:

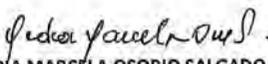
PROPOSICIÓN

De manera respetuosa solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de Cámara dar primer debate al Proyecto de ley número 235 Cámara de 2018, “por medio de la

cual se fortalece la figura del contribuyente y del usuario aduanero”.

Con las modificaciones de acuerdo al pliego que se presenta.

De los honorables Representantes,


NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
 Ponente


OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 235 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalece la figura del
Contribuyente y del Usuario Aduanero.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese, el artículo 31 del Decreto-ley 1071 de 1999, el cual quedará así: “**Artículo 31. Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero.** Con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, créase la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, adscrito a la Dirección General de la DIAN, de nivel Directivo, con periodo de 4 años que coincida con el periodo presidencial.

El Defensor será designado por el presidente de la República, para el referido período, de terna que le remita el Ministro de Hacienda, previa convocatoria pública. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá las siguientes funciones:

1. Presentar recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal.
2. Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, o de manera oficiosa, de los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso.
3. Participar activamente como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar porque una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN.
4. Garantizar porque las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública. Para lo cual contará con la atribución de solicitar a los funcionarios competentes de la DIAN, la respectiva cesación de efectos de los actos que violen la ley o la Constitución. Esta solicitud será de obligatorio acatamiento de los funcionarios requeridos, y durará hasta que el acto agresor sea modificado o revocado.

5. Otorgar concepto previo frente a los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno nacional, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes.
6. Recibir y canalizar las peticiones, quejas y reclamos que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes. Estas solicitudes serán de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la DIAN, so pena de incurrir en causal de mala conducta.
7. Servir de mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones, agrupaciones y agremiaciones, en materia tributaria, aduanera y cambiaria.
8. Participar activamente en el estudio y elaboración de proyectos de normas en materia tributaria, aduanera y cambiaria y demás relativas a su competencia.
9. Presentar informe anual al Congreso de la República sobre el estado de la garantía de derechos ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 2°. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con ocho (8) delegados, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.

Los delegados que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.

Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del

El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero tendrá jurisdicción a nivel nacional, no podrá oponérsele reserva alguna y contará con ocho (8) delegados, los cuales contarán con las mismas atribuciones del defensor del contribuyente nacional en el radio de su competencia territorial.

Los delegados que se prevean en la planta de personal de la DIAN serán funcionarios de libre nombramiento y remoción, seleccionados por el Defensor del Contribuyente y el Usuario Aduanero.

Para todos los efectos legales, quienes se desempeñen en los cargos de Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y de Delegados Regionales del Defensor, se consideran funcionarios públicos de la contribución.

En todo caso, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y sus delegados no podrán revelar información que tenga el carácter de reservado, de acuerdo con la ley.

Artículo 3°. La Dirección General de la DIAN, deberá habilitar medios electrónicos de recepción de peticiones, quejas y reclamos ante la defensoría del contribuyente y usuario aduanero, a fin de que los usuarios puedan acceder con facilidad. A dicha herramienta se le deberá dar toda la publicidad que requiera para que sea conocida por todos los usuarios de manera masiva.

Artículo 4°. Los proyectos de reforma tributaria que pretenda adelantar el Gobierno, deberán contar con concepto previo del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, a fin de salvaguardar los derechos de los contribuyentes.

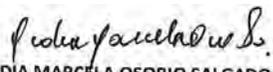
Artículo 5°. Las calidades para ser Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero serán las fijadas por la UAE DIAN. Sus delegados regionales también requieren las calidades establecidas en el manual de requisitos y funciones de la UAE DIAN.

Artículo 6°. El Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, podrá participar de los debates ante el Congreso de la Republica, cuando se trate de trámites de ley de reforma tributarias o de leyes que afecten a los contribuyentes.

Artículo 7°. Una vez entrada en vigencia la presente ley se respetará el periodo del término restante del actual Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y será sucesivo por el resto del periodo presidencial.

Artículo 8°. Se derogan todas las normas que sean contrarias.

De los honorables Representantes,


 NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
 PONENTE


 OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
 PONENTE

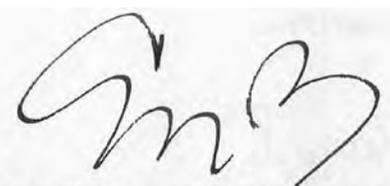
CÁMARA DE REPRESENTANTES
 COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C. 20 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara, *por medio del cual se fortalece la figura del defensor del contribuyente y del usuario aduanero*, presentado por los honorables Representantes *Nidia Marcela Osorio Salgado* y *Óscar Darío Pérez Pineda* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
 PARA PRIMER DEBATE DEL
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE
 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2019

Honorable Representante

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

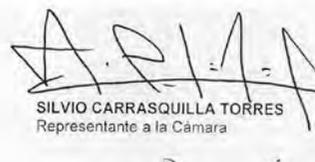
Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.*

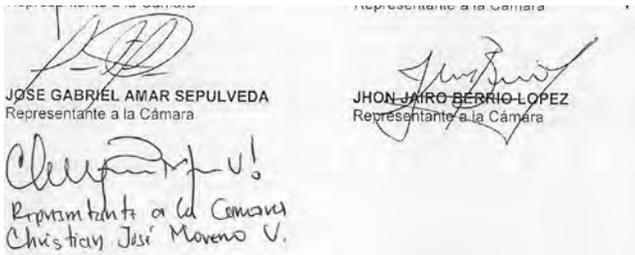
Respetado señor Presidente:

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Tercera, los suscritos ponentes nos permitimos presentar para la consideración y primer debate en la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, el correspondiente informe de ponencia al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,


 Cordialmente,
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
 Representante a la Cámara


 SILVIO CARRASQUILLA TORRES
 Representante a la Cámara



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 de 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.

1. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se presenta a consideración de la Comisión Tercera de Cámara, es iniciativa del honorable Representante Modesto Aguilera Vides y otros, cuyo objeto es “que los municipios y distritos tengan nuevamente la posibilidad de destinar parte de los recursos derivados del impuesto de alumbrado público, no solo para financiar la prestación de dicho servicio público sino también actividades que tengan relación directa con la prestación de otros servicios públicos y actividades que estén igualmente a cargo de dichas entidades territoriales, siempre que primero se asegure el financiamiento de los servicios de alumbrado público”.

El proyecto consta de dos artículos, donde el primero incluye un párrafo. En el artículo 1º se propone una modificación al artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, mismo que trata sobre la destinación del impuesto de alumbrado público, en donde se plantea la eliminación de la palabra **exclusivamente**, sobre la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del mismo, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado, además de incluir la expresión **“igualmente a cualquier otra actividad (obras, bienes o servicios) que tenga relación con la prestación de los servicios públicos y funciones que estén a cargo de los distritos y municipios”**.

De otra parte elimina el párrafo que determina que **“Las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a la actividad de iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos”**, para incluir un párrafo nuevo que dice, **“En ningún caso estos dineros podrán destinarse para pagar gastos de funcionamiento”**.

El 2º artículo expresa vigencias y derogatorias.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley es iniciativa del Representante a la Cámara Modesto Aguilera Vides y otros, siendo radicado en la Secretaría General de Cámara el día 14 de noviembre de 2018, en el trámite de reparto es asignado a la Comisión Tercera de Cámara por ser de su competencia de acuerdo con lo establecido en la Ley 3ª en su artículo 1º. La publicación del texto y exposición de motivos aparece en la *Gaceta del Congreso* número 990 de 2018.

Los ponentes a través del coordinador solicitamos concepto sobre el proyecto de ley a las siguientes entidades:

- Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Federación Colombiana de Municipios.

Habiendo recibido respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA NEGATIVA

Los ponentes que adherimos la presente ponencia negativa, encontramos que siendo el alumbrado público una renta endógena del orden territorial, la competencia que tenemos a la hora de legislar tiene sus limitantes que encontramos desarrolladas en la jurisprudencia respectiva, siendo allí, dentro de esas limitantes que se encuentra la presente iniciativa.

A continuación procedemos a exponer la justificación de la ponencia.

3.1. El alumbrado público una fuente endógena de recursos del orden territorial

Es importante definir qué es una renta endógena territorial en Colombia, con el objetivo de contextualizar el análisis que nos ocupa en la presente ponencia, por tal motivo tomamos la Sentencia C-219 de 1997, en donde encontramos dicha definición.

“Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que,

como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. **En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador**". Negrillas fuera del texto.

Si analizamos lo expuesto en la sentencia, ante la evidencia de que se obtienen rendimientos provenientes de la renta tributaria impuesto de alumbrado público, y teniendo en cuenta que los municipios y distritos pueden adoptarlo a través de los concejos, determinamos sin lugar a dudas que se trata de un recurso de carácter endógeno del orden territorial.

3.2. Competencia del Congreso para legislar sobre las rentas locales

Recurriremos como punto de partida a la Constitución Política de 1991 en sus artículos 150-12, 287, 313-4 y 362, como camino para la determinación de hasta dónde el legislador tiene la competencia de intervenir respecto al manejo y administración de los recursos que provienen del impuesto de alumbrado público en las administraciones territoriales.

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

12. *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*

Artículo 287. *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.*

Artículo 313. *Corresponde a los concejos:*

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales.*

Artículo 362. *Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las*

mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

De la misma forma revisaremos la Sentencia C-414/12 que a su vez recoge la Sentencia C-219 de 1997 que ya hemos mencionado con anterioridad.

Sentencia C-414/12

"Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la constitucionalidad de una intervención en la destinación o administración de recursos provenientes de fuentes endógenas solo será constitucionalmente admisible si, además de buscar una finalidad especialmente relevante -imperiosa-, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de clasificar el tipo de recursos que apoyan la gestión de las entidades territoriales, en fuentes exógenas y fuentes endógenas. Con ello se ha delimitado el margen de configuración del Congreso en la regulación de tales recursos y, en consecuencia, el grado de control que de ellos pueden demandar las diferentes entidades territoriales. Esa tipología fue formulada de manera temprana por la Corte y explicada cuidadosamente en la Sentencia C-219 de 1997, en cuyo fundamento jurídico 22 la Corte aludió a la diferenciación, indicando: "Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas

tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador". ¿Cómo distinguir entre recursos de fuente exógena y recursos de fuente endógena? Dijo en la sentencia citada: En los términos de la Constitución Política, corresponde al legislador definir en qué casos un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de una entidad territorial (C.P. artículos 150-12, 287, 300-4 y 313-4), resultará entonces indispensable acudir a otros criterios, como el criterio orgánico o el material. El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena.

En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. artículo 338). En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad". Negrilla fuera del texto.

Por lo anterior podemos observar que existen competencias asignadas a los entes territoriales que nos sugieren tipos de autonomía: i) autonomía política (capacidad de elegir a sus propios gobernantes); ii) autonomía administrativa (dirección de sus políticas públicas, en sus atribuciones y competencias); iii) autonomía financiera (capacidad de manejar sus recursos, establecer sus propios tributos y participar en las rentas nacionales).

Podríamos decir que respecto de la presente iniciativa no podemos como ponentes abordar positivamente la ponencia, so pena de apoyar la violación de las disposiciones constitucionales que rigen la materia y por lo tanto desconocer los desarrollos jurisprudenciales al respecto.

Un argumento que pondremos de presente es que el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, fue demandado y se hizo el respectivo control de constitucionalidad, plasmado en la Sentencia C-350/18, de la cual, entre otras, hemos tomado diversos elementos para sustentar esta ponencia y es de nuestra particular importancia este aparte:

"50. En suma cuando se trata de recursos o fuentes endógenas que son administrados por las propias entidades territoriales, la Corte ha establecido una serie de lineamientos para que se pueda llegar a permitir la injerencia del legislador dentro de la distribución de estos recursos, ya que se tiene en cuenta el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales. Sin embargo se ha hecho hincapié a que en casos excepcionales pueden llegar a establecerse intervenciones en la destinación, manejo y administración de los recursos endógenos cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional, la estabilidad económica interna y externa, y siempre y cuando esta intervención sea proporcional, razonable, útil y necesaria, en donde en todo caso se dispone como límite que el Estado no puede determinar elementos como la administración, recaudo y destinación del tributo salvo en los casos previstos en la Constitución". Negrilla fuera del texto.

Es decir, que las intervenciones del legislativo sobre estas rentas endógenas debe ser en caso de **defensa del patrimonio nacional, la estabilidad económica interna y externa, y siempre y cuando esta intervención sea proporcional, razonable, útil y necesaria**, lo que claramente no se evidencia en la iniciativa que nos ocupa y que para llegar a este tipo de conclusión mediaría un profundo análisis al que deberíamos invitar a los expertos que conocen el tema.

Además, consideramos que una intervención por parte del legislativo sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales, exige que se haga sobre la base de hechos concretos y verificables para que en caso de convertirse en ley, está sea ajustada y se pueda esperar cualquier juicio de constitucionalidad eliminando el riesgo de no solventarlo.

Finalmente, es importante tener en cuenta el concepto ofrecido por parte del Ministerio de Hacienda, producto de la solicitud de los ponentes sobre el impacto fiscal del Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara.

El ministerio expresa que no pueden emitir concepto favorable a dicho proyecto debido a que la **Ley 1819 de 2016** tiene como fin evitar el abuso de los municipios en el cobro del impuesto,

estableciendo un límite a las entidades territoriales, de manera que no se recaude por ese tributo más de lo necesario para financiar los costos de prestación del servicio de alumbrado público.

“Al respecto, la modificación propuesta en el artículo 1° de la iniciativa, que permitiría destinar recursos de este impuesto para financiar otros servicios a cargo de los distritos y municipios, una vez se haya financiado la prestación, mejora, modernización y ampliación del servicio de alumbrado público, implicaría la eliminación del límite establecido en el mencionado artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, lo que a juicio de este Ministerio resulta inconveniente en tanto dicho techo busca que la determinación del valor del impuesto a recaudar, por los municipios y distritos, tenga por criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Esa proporción entre recaudo y costos estimados resulta más que razonable, especialmente si se tiene en cuenta que la prestación del servicio hoy día definida es precisa, cierta y conexas con el servicio público del alumbrado público”.

4. Proposición

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Tercera de la Cámara dar ARCHIVO al Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones”.*

Se suscriben,

<p>Se suscriben:</p>  <p>YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara</p>	 <p>SILVIO CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara</p>
 <p>JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA Representante a la Cámara</p>	 <p>JHON JAIRO BERRIO LOPEZ Representante a la Cámara</p>

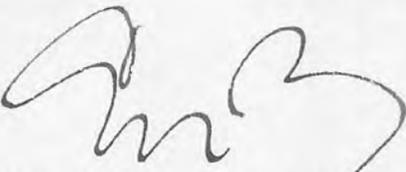
CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras*

disposiciones, presentado por los honorables Representantes *Yamil Hernando Arana Padauí, José Gabriel Amar Sepúlveda, Silvio Carrasquilla Torres, Jhon Jairo Berrío López* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

NOTA ACLARATORIA

Que mediante oficio CSpCP 3.7-054-19 del 20 de marzo de 2019 el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes Informa a los ponentes que revisada el acta de la sesión del 21 de noviembre de 2018, se encontró que en la votación del Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos mayores no pensionados*, al someter a votación la proposición con que termina el Informe de ponencia, se leyó el número 079 que era el que estaba transcrito, posiblemente por error en la ponencia, diferente al proyecto en comento.

“Que mediante oficio JHCC.1.081 del 20 de marzo de 2018, los honorable Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, Ángela Patricia Sánchez Leal y María Cristina Soto de Gómez, se permiten aclarar que, en sesión ordinaria de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, llevada a cabo a el día 21 de noviembre de 2018, en la cual fue sometido a discusión y aprobación el Proyecto de ley 111 de 2018, por medio de la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones para promover el trabajo de adultos mayores no pensionados.

Por error de transcripción, se dio lectura en la proposición para primer debate un número de proyecto de ley que no corresponde al texto sometido a aprobación, en tal sentido, debemos aclarar que el número correcto corresponde al Proyecto de ley número 111 de 2018.

Por lo anterior, solicitamos que esta nota aclaratoria haga parte del expediente y sea publicada en la Gaceta del Congreso”.

Que en la sesión-del 26 de marzo de 2018 de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se leyó la mencionada nota aclaratoria al Proyecto de ley número 111 de 2018 Cámara, cuyo título aprobado es “*por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y proteger en materia laboral a las personas en edad de preposición y se dictan otras disposiciones*”.

Lo anterior a fin de que esta nota aclaratoria haga parte del Expediente y del Acta número 11 del 21 de noviembre de 2018. Publíquese en la *Gaceta del Congreso*.



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DEL 2018 CÁMARA Y 117 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crea el Fondo de
Estabilización de Precios del Café.*

Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara y 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*.

Contenido

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
 - 3.1. Actualidad del sector cafetero
 - 3.2. Los fondos de estabilización de precios
 - 3.3. Beneficiarios del proyecto de ley
 - 3.4. Fundamentos Constitucionales y legales
4. Proposiciones
5. Texto propuesto

1. Antecedentes y trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado el 12 de septiembre de 2017 ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Ernesto Macías Tovar. Para dar inicio al

primer debate del proyecto en Comisión Tercera del Senado de la Republica, la Mesa Directiva de esta célula legislativa designó como ponente al honorable Senador Antonio José Navarro Wolff, el 4 de octubre de 2017.

El 12 de diciembre de 2017, el Senador Navarro radicó la ponencia para primer debate, la cual se debatió y aprobó en la sesión de la Comisión Tercera realizada el 15 de mayo de 2018.

El 17 de julio de 2018, el Senador Navarro radicó informe de ponencia para segundo debate el 16 de julio de 2018.

El 13 de agosto de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República reasignó como ponente al Senador Rodrigo Villalba Mosquera.

El Honorable Senador Villalba radicó la ponencia para segundo debate, la cual fue publicada el día 17 de octubre de 2018 en la *Gaceta del Congreso* número 857.

En la Plenaria del Senado de la República, el día 21 de noviembre de 2018 se aprobó el proyecto de ley en segundo debate.

2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley presentado a consideración, tiene como objeto fundamental la creación de un fondo que procura contribuir a la estabilización del ingreso de los productores de café colombiano, con su estructura, finalidades, funciones y recursos para su capitalización y funcionamiento.

3. Exposición de Motivos

3.1. *Actualidad del mercado cafetero colombiano*

El ejercicio de la caficultura en Colombia es una actividad en la que predominan los pequeños productores, siendo un 95,8% de los caficultores los que desarrollan su actividad en latifundios de 5 hectáreas o menos. Es decir, que de los más de 578 mil predios cafeteros, 554.587 son de los pequeños productores, representando el 73% del total del área cultivada en el país. Se trata entonces de un mercado en el que su mayor representante es una población vulnerable, desde una perspectiva socioeconómica.

Tabla 1. Distribución de los predios cafeteros por tamaño.

Tamaño	Predios		Área cultivada en café		Área promedio cultivada en café (ha)
	Nº	%	(ha)	%	
3 ha o menos	511.551	88.4	539.643	56	1.1
Más de 3 y hasta 5 ha	43.027	7.4	165.077	17	3.8
Más de 5 y hasta 10 ha	17.445	3.0	115.721	12	6.6
Más de 10 y hasta 20 ha	4.423	0.8	58.759	6	13.3
Más de 20 y hasta 50 ha	1.610	0.3	45.337	5	28.2
Más de 50 ha	502	0.1	43.801	5	87.3
Total	578.558	100	968.338	100	1.7

Fuente: Elaborado con base en datos de la Federación Nacional de Cafeteros. Las instituciones cafeteras. Bogotá 2014.

Siendo el café producido en Colombia un producto destinado principalmente a su exportación, la caída de los precios internacionales del producto se configura como un riesgo para el ingreso de los cafeteros, adicionado a ello, la misma connotación tiene la desfavorabilidad de la tasa de cambio para su exportación.

A continuación, se ejemplifica el riesgo planteado con la situación ocurrida entre los años 2011 y 2014.

Gráfico 1. Precio interno del café pergamino seco en Colombia.



De conformidad con lo anterior, mientras que en abril de 2011 el precio interno del café estaba por encima de un millón de pesos la carga de 125 kilos de pergamino seco, hasta diciembre de 2013 se presentó una fuerte tendencia a la baja, para colocarse por debajo de 385.000 pesos a finales de 2013. Esto se da en unas circunstancias en donde, según cifras presentadas por la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia, el año 2013, los costos estimados de producción eran de alrededor de 550.000 pesos por carga.

Como consecuencia de estas circunstancias, el país vivió una crisis de orden nacional que resultó

en un paro del sector cafetero para la época. Desde ese entonces, es posible evidenciar la falta de mecanismos estables o institucionalizados para hacer frente a dicha situación, teniendo que verse abocado el Gobierno nacional a aplicar medidas de emergencia traducidas en más de un billón de pesos para el presupuesto nacional entre los años 2012 y 2014, y generó un aumento en más del doble en los aportes de los cafeteros al Fondo Nacional del Café entre los años 2010 y 2014, 576.000 millones de pesos.

Actualmente, el Gobierno nacional a través del programa Incentivo Gubernamental para la Equidad Cafetera (IGEC), se espera que desembolse la suma de 100.000 millones de pesos para el sector, lo cual, si bien demuestra la voluntad política del actual gobierno de apoyar decisiones como la planteada en el presente proyecto, también hace notable la falta de un mecanismo institucional para atender la materialización de los riesgos descritos, y un desgaste de los organismos gubernamentales en acciones de carácter reactivo.

3.2. Los fondos de estabilización de precios

En Colombia existe una visión tradicional de los fondos de estabilización de precios agropecuarios, creados con la Ley 101 de 1993, que autorizan al Gobierno su constitución. Según lo establece esta ley, los fondos son un esquema flexible al establecimiento de precios únicos de referencia y para tal efecto, permite la creación de una franja de precios como mecanismo de referencia, la cual se debe construir con base en el comportamiento de los precios previos de mercado entre uno y cinco años. Además, complementa ese mecanismo con la opción de usar recursos del fondo para celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones externas de los precios.

Ahora bien, la exigencia al productor al pago de una cesión de estabilización cuando el precio del mercado sea superior al precio de

referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, tiene efectos importantes, en la medida que el cafetero ya aporta al Fondo Nacional de cafeteros 6 centavos de dólar por cada libra de café exportado; y en adición a ello, el mercado cafetero como bien se planteó está destinado principalmente a su exportación, ello quiere decir que existe dificultad de encontrar un mercado de consumo interno que promueva o facilite las operaciones de cesión establecidas en la Ley 101 de 1993. Sin embargo, las posibilidades otorgadas en los mecanismos de la mencionada ley pueden nutrirse de alternativas técnicamente viables que permitan cumplir con el objetivo central del proyecto de ley, un interés constitucionalmente relevante que adicionalmente por la materia que regula, guarda relación con los propósitos del Título VI de la Ley 101 de 1993.

Tabla 2. Balance cafetero Colombia 2014-2017

Millones de sacos de 60 kg.

Año	2014	2015	2016	2017
1. Producción e Importaciones	12.5	14.4	14.5	14.6
Producción	12.1	14.2	14.2	14.2
Importaciones ⁽¹⁾	0.4	0.2	0.3	0.4
2. Expo y Consumo Int.	12.5	14.2	14.6	14.6
Exportaciones	11.0	12.7	12.9	13.0
Consumo interno	1.5	1.5	1.7	1.7
3. Balance	0.0	0.2	-0.1	0.0
4. Inventario Total	1.2	1.4	1.4	1.1

Fuente: Fuente: FNC y (1) DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Todo lo anterior indica la posibilidad de plantear que el Fondo de Estabilización de Precios del Café se nutra de diferentes perspectivas para atender una problemática acompasada de múltiples variables las cuales, a su vez, detentan la cualidad de ser oscilantes en cortos periodos de tiempo, como días u horas (los precios internacionales del producto y la a tasa de cambio).

De allí que se opte por la creación de un Fondo legal que se nutra del espíritu con el cual la Ley 101 de 1993 dispone la naturaleza jurídica de los fondos de estabilización agropecuarios y pesqueros, así como su administración y dirección; de igual manera, los mecanismos técnicos que se plantean allí. Ciertamente es que para el mercado agropecuario del café colombiano es necesario contemplar que el Fondo de Estabilización de Precios del Café permita la estructuración de una variedad de mecanismos técnicamente idóneos para suplir las dificultades que el mercado impone a los caficultores nacionales, permitiéndoles estabilizar el ingreso percibido por su actividad

económica, tal y como se presenta en el articulado del proyecto de ley.

3.3. Beneficiarios del proyecto de ley

El Proyecto de ley beneficiará a cerca de 555.692 familias cafeteras, productoras de 931.746 hectáreas en café, permitiéndoles generar una estabilización de sus ingresos.

3.4. Fundamentos Constitucionales y legales

Fundamento Constitucional

La propuesta legislativa contenida en este proyecto se enmarca en la Constitución Política de Colombia y particularmente en los siguientes artículos:

(...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

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

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

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

(...)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento

de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. (Subrayado fuera del original).

Fundamento legal

Ya en varias oportunidades se han establecido mecanismos de intervención en mercados específicos con el fin de brindar alternativas a los productores de percibir un ingreso ante el declive masivo del precio de sus productos en ese mercado. Prueba de lo anterior son las siguientes leyes y decretos:

- Ley 101 de 1993.
- Ley 1151 de 2007.
- Ley 1340 de 2009.
- Decreto 1880 de 2014.

- Decreto 1485 de 2008.
- Decreto 569 de 2000.
- Decreto 1187 de 1999.
- Decreto 2354 de 1996.
- Decreto 1827 de 1996.

4. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera, dar primer debate al proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara y 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Cordialmente,



TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2018 CÁMARA, 117 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Fondo de Estabilización de Precios del Café. Créase el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual operará conforme a los términos que se establecen en la presente ley, y en la Ley 101 de 1993, en lo expresamente señalado.

Artículo 2°. Objeto. El Fondo de Estabilización de Precios del Café tendrá por objeto adoptar mecanismos necesarios para contribuir a estabilizar el ingreso de los productores de café colombiano, en el marco de la presente ley.

Artículo 3°. Naturaleza Jurídica. El Fondo de Estabilización de Precios del Café funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 4°. Administración. El Fondo de Estabilización de Precios del Café será administrado por la Federación Nacional de Cafeteros, a través de un contrato específico suscrito con el Gobierno nacional, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo las cuales se administrará dicho Fondo.

Parágrafo 1°. Dentro de los términos del contrato que suscriba el Gobierno nacional con la Federación Nacional de Cafeteros para la administración de este Fondo, se definirán las responsabilidades de las partes para atender lo relacionado con la estructuración, auditoría, e implementación de los mecanismos de estabilización. Igualmente se definirán los costos y gastos imputables a este Fondo y las fuentes con que se cubrirán los mismos.

Parágrafo 2°. La Federación Nacional de Cafeteros manejará los recursos que conforman el Fondo de Estabilización de Precios del Café de manera independiente de sus propios recursos y de los del Fondo Nacional del Café, para lo cual deberá llevar una contabilidad separada, de forma que en cualquier momento se pueda establecer su estado y el movimiento de los recursos provenientes de cada una de sus fuentes.

Artículo 5°. *Comité Directivo.* El órgano directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café será el Comité Nacional de Cafeteros, de conformidad con el artículo 14 de los estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 6°. *Competencias del Comité Directivo.* El Comité Nacional de Cafeteros como órgano de dirección del Fondo de Estabilización de Precios del Café, cumplirá las siguientes funciones:

1. Determinar las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
2. Expedir el reglamento operativo de este Fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
3. Determinar los parámetros de precios y procedimientos a partir de los cuales se activarán los respectivos mecanismos de estabilización.
4. Evaluar y establecer una política de gestión del riesgo financiero de precios y demás variables que determinan el precio interno del café.
5. Evaluar las actividades realizadas y el funcionamiento por el Fondo de Estabilización de Precios del Café para formular las recomendaciones a que hubiere lugar.
6. Regular la manera en que se deben soportar las ventas del café suscritas para estabilización y el pago de las compensaciones a que haya lugar.
7. Determinar la metodología de cálculo de los mecanismos y precios objeto de estabilización establecida en la presente ley.
8. Designar una Secretaría Técnica.
9. Las demás funciones que señale el reglamento de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las decisiones que adopte el Comité Directivo del Fondo deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café será designada e integrada conforme lo dispone el artículo 44 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 7°. *Producto sujeto de estabilización.* Para los efectos de la presente ley, el producto agrícola objeto de estabilización será el café pergamino seco producido en Colombia.

Artículo 8°. *Beneficiarios.* Serán beneficiarios de los mecanismos de estabilización de precios establecidos en el marco de la presente ley los productores de café debidamente registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA). Las transacciones de café entre comercializadores o intermediarios no serán objeto de ningún mecanismo de estabilización por parte del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 9°. *Precios objeto de estabilización.* Los precios objeto de estabilización a través de los mecanismos que se adopten serán los precios internos del café producido en Colombia denominados en pesos colombianos, publicado por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 10. *Cantidad de producto que podrá ser objeto de los mecanismos de estabilización.* Cada productor de café de Colombia podrá ser beneficiario de los mecanismos de estabilización hasta por un setenta por ciento (70%) de su capacidad productiva, de acuerdo con la información que reporte la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Artículo 11. *Mecanismos de estabilización.* El Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá aplicar mecanismos de cesión de estabilización y compensación de estabilización de precios, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993; u opciones financieras en busca de un ingreso adicional al de mercado cuando el promedio del precio internacional del café haya tomado valores extremadamente bajos.

El Fondo de Estabilización de Precios del Café, en cumplimiento de su objeto podrá financiar otro

tipo de mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café, previa aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café, órgano que fijará los criterios y procedimientos que correspondan.

Parágrafo 1°. El porcentaje de la cesión de estabilización que establezca el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café se entenderá como un ahorro de los productores.

Parágrafo 2°. Los mecanismos de estabilización establecidos en el presente artículo, operarán cuando el precio del café pergamino seco producido en Colombia conforme al artículo 9° de la presente ley, esté por debajo de los costos de producción establecidos técnicamente por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Artículo 12. Garantía de Funcionamiento del Fondo. Para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, el Fondo de Estabilización de Precios del Café podrá celebrar las operaciones de cobertura que, de acuerdo con las disposiciones vigentes o con una política de gestión del riesgo financiero, garanticen su viabilidad financiera en el mediano y largo plazo, la cual será establecida por el Comité Directivo del Fondo.

Las decisiones de cobertura se evaluarán de forma integral, en el contexto de la iniciativa implementada y siguiendo los lineamientos de una política de riesgo financiero. Dependiendo de las condiciones de mercado, podrán existir resultados de operaciones de cobertura con valor cero o negativo de acuerdo a la naturaleza del instrumento financiero utilizado.

Artículo 13. Fuentes de financiación. Los recursos del Fondo de Estabilización de Precios del Café provendrán de las siguientes fuentes:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
5. El Fondo Nacional del Café.
6. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del

Fondo de Estabilización de Precios del Café en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

7. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.
8. Los aportes provenientes del Sistema General de Regalías.
9. Los aportes provenientes del posconflicto, establecidos por parte del Gobierno nacional, organismos internacionales o nacionales.

Parágrafo 1°. Los recursos de carácter público aportados como fuente a este Fondo se destinarán exclusivamente para cubrir los costos de los mecanismos de estabilización de precios que se establezcan en el marco de la presente ley, de acuerdo con criterios que para tal fin defina el Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Café.

Parágrafo 2°. Los aportes que se efectúen de conformidad con el numeral 5 del presente artículo, provendrán de la Transferencia Cafetera enmarcada en la Ley 863 de 2003, cuyo monto y la vigencia del mismo, será previamente acordado entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

Artículo 14. El Gobierno nacional reglamentará lo referente a:

1. Los mecanismos de entrega de los subsidios al productor.
2. El rol del administrador del Fondo de Estabilización de Precios del Café como certificador de la producción y del productor.
3. Las obligaciones correspondientes al productor en caso tal de tratarse de comercialización al interior del país o de exportaciones.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


NÉSTOR LEONARDO RÍOS RÍOS
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 15 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 286 de 2018 Cámara, 117 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café*, presentado por el honorable Representante *Néstor Leonardo Rico Rico* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso***, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 169 - viernes 29 de marzo de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 064 de 2018 Cámara, por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 235 de 2018 Cámara, por medio del cual se fortalece la figura del contribuyente y del usuario aduanero.....	6
Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 260 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 286 del 2018 Cámara y 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café.	17