



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1084

Bogotá, D. C., jueves, 31 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 20 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

TEXTOS DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 001 DE 2019
CÁMARA, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 047 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 34 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 34. Se prohíben penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declara extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

De manera excepcional cuando un niño, niña o adolescente sea víctima de las conductas de homicidio en modalidad dolosa, acceso carnal o actos sexuales que impliquen violencia o esté en incapacidad de resistir, se podrá imponer como sanción hasta la pena de prisión perpetua.

Toda pena de prisión perpetua tendrá control automático ante el superior jerárquico.

En todo caso la pena deberá ser revisada en un plazo no inferior a veinticinco (25) años, para evaluar la resocialización del condenado.

Parágrafo transitorio: El Gobierno nacional contará con un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley que reglamente la prisión perpetua.

Se deberá formular en el mismo término, una política pública integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes; principalmente fundamentados en las alertas tempranas, educación, prevención, judicialización efectiva, condena y acompañamiento psicológico.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 15 de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 047 de

2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Constitución Política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable. Esto con el fin de que el citado proyecto de acto legislativo siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesión Plenaria Ordinaria número 092 de octubre 15 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 8 de octubre de 2019, correspondiente al Acta número 091.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 083 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar el literal (l) al numeral primero (1) del artículo octavo (8°) de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 8°. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar. Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:

(...)

(l) Las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la Superintendencia de Industria y Comercio, por la celebración de acuerdos que tengan por objeto la colusión en procesos de selección para contratar con el Estado, o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos de naturaleza pública, distribución de procesos de selección para contratar con el Estado o la fijación de términos de las propuestas presentadas en dichos procesos.

Así mismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas siempre que éstas hayan actuado en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva. Igualmente se hará extensiva a los socios controlantes, sociedades matrices y subordinadas, y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas.

La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de ocho (8) años contados a partir de

la ejecutoria del acto administrativo por el cual se declara la responsabilidad a que hace referencia el primer inciso de este literal.

Parágrafo Transitorio: La inhabilidad de que trata el literal (l) aplicará para las personas que sean sancionadas por hechos posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Coordinador Ponente

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Ponente

ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Ponente

JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA
Ponente

JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Ponente

CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 30 de septiembre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de las Sesión Plenaria Ordinarias número 088 de septiembre 30 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 087.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 042 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley se implementan mecanismos para facilitar el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad.

Artículo 2°. Modificación de las plantas de personal. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. Modificación de las plantas de personal. Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un quince por ciento (15%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.

El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

Las entidades públicas contarán con la asesoría y acompañamiento de la Escuela Superior de Administración Pública.

Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Artículo 3°. *Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.* Modifíquese el Artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 64. Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en las pasantías, monitorias, contratos laborales, contratos de prestación de servicios, la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente, judicatura, docencia, servicio social obligatorio o voluntariados, y cuando la tesis de grado esté relacionada directamente con el empleo a desempeñar.

Artículo 4°. *Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.* Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia laboral, siempre y cuando la vinculación se realice en todas las áreas o dependencias de la respectiva empresa. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los

subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.

Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo.

En cumplimiento de este artículo, se deberá dar prioridad en la contratación a los jóvenes del municipio donde se ejecute la obra pública. En caso de no ser posible completar el porcentaje dispuesto, con jóvenes del municipio, se dará prioridad a los jóvenes residentes de los municipios aledaños.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. *Análisis Empleabilidad Juvenil.* El Gobierno nacional, en el plazo de 6 meses diseñará e implementará un estudio de la situación de empleabilidad de los jóvenes colombianos, dentro de la cual deberá contemplar la demanda de empleo, oferta de empleo, condiciones laborales, efectividad de legislación y estudio regionalizado.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010 así:

Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto (sic) incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para mujeres y en ningún caso podrá exceder de cinco (5) años por empleada.

Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleadas que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 7°. **Ámbito de Aplicación.** El contenido de la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley.

Artículo 8°. Se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley.

Artículo 9°. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Ponente

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesiones Plenaria del día 23 de septiembre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 087 de septiembre 23 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 17 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 086.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA,
ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA**

por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto:

a) Fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal, tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática vinculando sus planes de desarrollo estratégicos comunales en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios.

b) Fortalecer a las organizaciones comunales brindándoles espacios y canales de educación formal y no formal en busca de la modernización y potencialización de los líderes comunales mejorando su capacidad de gestión pública que aporte en beneficio de sus comunidades e incentivar la participación de los ciudadanos en la composición de dichas organizaciones.

c) Consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logre potenciar y modernizar sus saberes, incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y su capacidad de contratación social con el Estado a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y sus comunidades.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

Artículo 32. Fechas de elección dignatarios. La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal, se llevará a cabo en el año inmediatamente anterior a las elecciones para la Presidencia de la República, en las siguientes fechas:

a) Organismos de primer grado, junta de acción comunal, junta de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de octubre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente;

Parágrafo 1°. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Suspensión del registro hasta por 90 días;
- b) Desafiliación de los miembros o dignatarios.

Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.

Parágrafo 2°. Cuando existiera justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo de acción comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

Parágrafo transitorio. La presente disposición entra a regir a partir del año 2025. Por lo anterior, los dignatarios de los organismos comunales que resulten elegidos para el periodo 2020 a 2024, contarán con un año adicional de transición respecto de la presente ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 64 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 64. El registro de personería jurídica, inscripción de estatutos, nombramiento de dignatarios o administradores, libros, disolución y liquidación, certificación de existencia y representación y registro de los organismos de acción comunal, se realizará ante las entidades que ejercen control y vigilancia sobre los organismos comunales, de conformidad con la Ley 136 de 1994, hasta tanto el Gobierno nacional en concertación con las organizaciones comunales estructure una cámara de registro para organizaciones comunales y solidarias.

Parágrafo 1°. Regláméntese, a través del Ministerio del Interior, en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley y en concertación con las organizaciones de acción comunal la Cámara de Registro para Organizaciones Comunales y Solidarias.

Artículo 4°. Adiciónese un artículo 36A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 36A. Articulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales.

Los Alcaldes Municipales podrán incluir los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales, en los planes de desarrollo de sus territorios; asimismo los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera categoría podrán incluir en sus planes de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Parágrafo. Los organismos de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los 4 años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.

Artículo 5°. Modificar el literal c del artículo 43 de la Ley 743 de 2002 y adiciónense dos párrafos, el cual quedará así:

Artículo 43. Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal. Las funciones de la junta directiva o del consejo comunal, según el caso, además de las que se establezcan en los estatutos serán:

- a) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo;
- b) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- c) Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo comunal a consideración de la Asamblea General dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes al inicio del periodo de los dignatarios.

Este Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las Secretarías de Planeación, Departamentos Administrativos de Planeación o quien haga sus veces, así:

1. Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y Viviendas Comunitarias a la entidad del municipio o distrito.
2. Federaciones comunales municipales y distritales a la entidad del municipio o distrito.
3. Federaciones departamentales a la entidad del departamento y,
4. La Confederación Comunal a la entidad del Estado a nivel nacional.

Todos con el objeto de ser incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a la Junta Directiva según el caso.

- a) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general;
- b) Las demás que le asignen la asamblea, los estatutos y el reglamento.

Parágrafo 1°. En caso de optarse por el consejo comunal como órgano de dirección, además de las funciones anteriores, éste elegirá entre sus integrantes: Presidente, Vicepresidente, Secretario y Tesorero.

Parágrafo 2°. Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital se apoyarán en la información que recopilen las organizaciones comunales en sus respectivos territorios sobre la identificación de personas en estado de vulnerabilidad y pobreza para que tengan prelación en las ofertas institucionales, programas, planes, proyectos y subsidios que focalicen y optimicen el gasto social de dichas entidades.

Artículo 6°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

Parágrafo 1°. Como parte de la responsabilidad social de las instituciones de Educación Superior, estas podrán otorgar un descuento en el valor de la matrícula y a conceder becas por su rendimiento académico a quienes ostenten el cargo de dignatarios de las organizaciones comunales por un tiempo ininterrumpido de 24 meses y pertenezcan a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, que se inscriban y cumplan los requisitos de admisión o se encuentren matriculados en sus programas académicos.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales podrán incluir en los planes de desarrollo, departamentales, distritales y municipales así como en sus presupuestos, programas y proyectos que permitan brindar herramientas y estímulos de acceso a la educación formal y no formal en entidades de educación pública a los dignatarios de las organizaciones comunales, incentivando su participación en las organizaciones comunales, para lo cual podrán suscribir convenios interadministrativos, de conformidad con la normatividad contractual vigente.

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 35A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 35A. *Interlocución con autoridades del ámbito nacional.*

Dentro de la semana siguiente a la celebración del Día de la Acción Comunal, establecido en la presente ley, el Ministerio del Interior promoverá una audiencia para la interlocución de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado con el Presidente de la República, el Ministro del Interior, las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República, y demás entidades del orden nacional, responsables de la promoción y participación comunal en el país.

En dicha audiencia se socializarán los avances sobre la implementación de la presente ley, las políticas públicas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos de acción comunal; lo mismo que la presentación de propuestas, planteamientos e informes escritos sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos.

Como resultado de la audiencia el Ministerio del Interior, presentará un informe ante el Congreso de la República, que servirá como sustento para futuras modificaciones legislativas.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1551 de 2012, así:

Artículo 25. El artículo 5° de la Ley 1638 de 2009, quedará así:

Artículo 5°. *Capacitación y formación.* La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.

Parágrafo. La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo,

se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los términos de la Ley 1322 de 2009.

Artículo 9°. Adiciónese un parágrafo al artículo 55 de la Ley 743 de 2002, el cual quedara así:

Artículo 55. Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

Parágrafo. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, con el fin de garantizar el principio de participación ciudadana y la promoción del desarrollo local, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios, de los que hace referencia el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, con las juntas de acción comunal y demás organizaciones comunales con el propósito de ejecutar obras, y contratar la ejecución de bienes y servicios, hasta por la mínima cuantía con las entidades del orden nacional y hasta por la menor cuantía con las entidades territoriales de orden departamental, distrital y municipal, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley acorde con sus planes de desarrollo territoriales y los planes estratégicos de desarrollo comunal.

Para la ejecución de la obra a desarrollar en virtud del convenio solidario, la Junta de Acción Comunal deberá contratar para su desarrollo por lo menos el 70% de mano de obra del territorio en el cual desarrollan su actividad y la mano de obra restante deberá ser de la Jurisdicción de la entidad territorial. En todo caso al no encontrar la mano de obra dentro del territorio, deberá contratar la mano de obra de la jurisdicción correspondiente a la entidad territorial de su jurisdicción; dejando constancia de lo actuado ante quien haga las veces de Supervisor o Interventor del respectivo contrato.

Artículo 10. Adiciónese el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

Artículo 55A. *Financiación de Proyectos.* Los Departamentos, Distritos y Municipios deberán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad recursos entre el 1 y el 3% del presupuesto a un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa en mantenimiento de la malla vial terciaria, que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de

largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local, municipal, distrital o departamental, según el caso.

Artículo 11. *Política Pública de Acción Comunal.* El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.

El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal.

Artículo 12. *Sistema de Información Comunal.* El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información. El objeto central del Sistema al que se hace referencia en el presente artículo, tiene que ver con la reivindicación y preservación de la memoria histórica de los Organismos de Acción Comunal, dada su especial relevancia en el desarrollo comunitario en todo el territorio nacional.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a dos (2) años contado a partir de la vigencia de la presente ley, y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.

Artículo 13. Educación de la acción comunal. En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de un (1) año para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal.

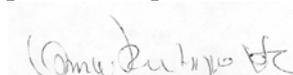
Artículo 14. Garantías para la difusión de las actividades de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación públicos municipales, distritales, departamentales y nacionales.

Se garantizará el derecho de los Organismos de Acción Comunal de todos los órdenes territoriales para acceder a los medios de comunicación públicos de televisión, en franjas preexistentes o con programas propios, en los que al menos durante treinta (30) minutos a la semana puedan difundir las

actividades que como organización comunal lleven a cabo. De esta forma se garantiza la visibilización de la acción comunal y a su vez el derecho de la comunidad a estar permanentemente informada sobre esta materia.

Los entes territoriales y el Gobierno nacional se encargarán de promover y generar estos espacios, así como de realizar el seguimiento para su cumplimiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encargará de reglamentar lo dispuesto en el presente artículo y de definir los criterios para la participación de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación, según la legislación vigente en esta materia.

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


OMAR DE JESÚS RESTREPO GORREA
Coordinador Ponente


MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 18 de 2019

En Sesiones Plenarias de los días 10 y 30 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 217 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las actas de las Sesiones Plenarias Ordinarias número 084 y 088 de septiembre 10 y 30 de 2019, previo su anuncio en la Sesiones de los días 9 y 23 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 083 y 087.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Subsecretario General

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2019 CÁMARA, 81 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

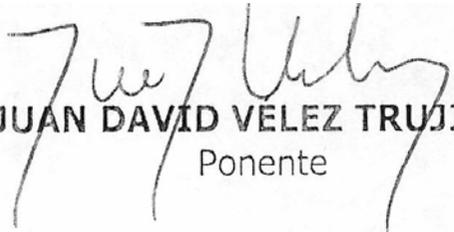
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias y su Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018”.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018”, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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



JUAN DAVID VELEZ TRUJILLO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesión Plenaria del día 7 de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de Ley número 399 de 2019 Cámara, 81 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 090 de octubre 7 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 1° de octubre de 2019, correspondiente al Acta número 089.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA
CÁMARA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 209 DE 2018 CÁMARA**

por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla prohospitales públicos de departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y valor de la emisión.* Autorízase a la Asamblea del Departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Hospitales” Públicos del departamento de Antioquia, hasta por la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000) a precios constantes de 1999.

La suma recaudada se asignará por la Asamblea Departamental, de acuerdo con las necesidades que presenten los hospitales públicos de los diferentes niveles.

Artículo 2°. *Destinación.* El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

1. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
2. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
3. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
4. Compra de suministro.
5. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
6. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta podrá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo.

Artículo 3°. *Atribución.* Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los

demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de Antioquia.

La Asamblea Departamental de Antioquia facultará a los Concejos de los municipios del departamento, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales, cuyo valor no supere las 145 Unidades de Valor Tributario (UVT) por concepto de honorarios mensuales.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* Las providencias que expida la Asamblea Departamental de Antioquia en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 6°. *Destinación.* El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2° de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. *Recaudos.* Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, donde cada Tesorería Municipal y Tesorerías de cada ente descentralizado trasladarán los recursos a la dicha dependencia (Secretaría de Hacienda Departamental) para que esta distribuya conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.

Artículo 8°. *Control.* El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia y de las municipales en aquellas localidades donde existan.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que autorizan a la asamblea departamental de Antioquia para emitir estampillas cuyo recaudo esté dirigido al sector salud.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 25 de 2019

En Sesión Plenaria del día 23 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, *por el cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro hospitales públicos de departamento de Antioquia.* Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 087 de septiembre 23 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 17 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 086.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

* * *

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 459 años del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración y rinden público homenaje al municipio de Caparrapí, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de los 459 años de su fundación, los cuales se celebran el día 7 de agosto de 2019.

Artículo 2°. Se enaltece a todos los habitantes y ciudadanos oriundos del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, por la importante celebración y se reconoce el gran aporte de sus habitantes al desarrollo social y económico del municipio, del departamento y del país.

Artículo 3°. En el ámbito de sus competencias, las Entidades Públicas del Gobierno nacional encargadas de proteger y promover el patrimonio cultural, social y económico concurrirán para la promoción, protección, conservación, restauración, divulgación, desarrollo y cofinanciación de todas aquellas actividades que enaltezcan al municipio de Caparrapí, Cundinamarca.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e

impulse a través del Sistema de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Caparrapí y del departamento de Cundinamarca.

Artículo 5°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional y al Departamento de Cundinamarca la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación, departamento y el municipio de Caparrapí, así como para efectuar los créditos, contra créditos y los traslados presupuestales a que haya lugar.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C., octubre 28 de 2019

En Sesión Plenaria del día 1° de octubre de 2019, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 388 de 2019 Cámara, *por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración del bicentenario del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 089 de octubre 1° de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 30 de septiembre de 2019, correspondiente al Acta número 088.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA (LEY 1147 DE 2007) SOBRE EL NUEVO TRÁMITE LEGISLATIVO FRENTE A LA INEXEQUIBLIDAD INTEGRAL DE LA LEY 1943 DE 2018

por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones.

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias establecidas en la Ley 1147 de 2007, procede a conceptuar sobre el nuevo trámite legislativo que debe abocar el Congreso de la República frente a la declaratoria de inexequibilidad integral de la Ley 1943 de 2018 por la cual “*se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*”, de acuerdo con la solicitud del Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano.

La Ley 1943 de 2018 por la cual “*se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones*” fue declarada inexequible por

la Corte Constitucional colombiana, de acuerdo con el comunicado del órgano de cierre del 16 octubre de 2019. Frente a esta circunstancia es pertinente, al margen de lo decidido por el máximo tribunal y ante el desconocimiento de las razones de hermenéutica de primer nivel que soportan la decisión, realizar un estudio jurídico sobre la oportunidad de armonizar el debido proceso legislativo de los tributos, que inician su trámite en la Cámara de Representantes (artículo 154 C.P) y el trámite del mensaje de urgencia (artículo 163 C.P) que habilita la deliberación conjunta de las comisiones permanentes de una y otra Cámara, para surtir el primer debate.

El objetivo es recomendar la forma de integrar los quórum y votar en las sesiones conjuntas, para armonizar los preceptos constitucionales –que pese a no estar en colisión– es conveniente materializarlos en la dinámica del proceso legislativo, para cumplir a cabalidad con las exigencias del debido proceso legislativo. La razón de esta precisión se evidenció en el seguimiento que realizó la Unidad al trámite inicial, al revisar atentamente las actas de las sesiones de las comisiones conjuntas y las plenarias.

El estudio está dividido en cuatro secciones. La primera está reservada al concepto jurídico del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en los términos de la Resolución MD 2398 de 2015. La Unidad consideró necesario, por la trascendencia y especialidad del tema, acudir a una de las más

prestigiosas organizaciones académicas del país, que tiene como objetivo “el estudio, investigación, publicidad y mejoramiento de la legislación tributaria” y que en la actualidad cuenta “con aproximadamente 900 miembros, entre los cuales se incluyen abogados, economistas, administradores y contadores, entre otros profesionales”.

La segunda parte, se reserva a la presentación del origen del artículo 154, a partir de la Asamblea Nacional Constituyente, y el análisis del principio de publicidad y la equivalencia funcional entre el documento escrito impreso en papel y el documento escrito en medio digital, aplicable al procedimiento legislativo, con fundamento en la parte motiva de la Resolución MD-230 del 3 de febrero de 2016, de la Cámara de Representantes. En el último aparte se resumen los aspectos más relevantes del seguimiento que adelantó la Unidad al trámite legislativo de la ley de financiamiento declarada inexecutable y, en la parte final se realizan las recomendaciones conclusivas que recogen el concepto del Instituto y el estudio de la Unidad.

1. Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario radicó el concepto solicitado por la Unidad el 28 de octubre de 2019 en la Cámara de Representantes, sobre “Trámite de temas tributarios en las Comisión Conjunta de Senado y Cámara”. En el concepto se destaca:

“En respuesta a la invitación formulada, para que el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante, el Instituto) rinda concepto sobre el tema de la referencia, presento a su consideración el concepto aprobado en sesión del Consejo Directivo del Instituto, celebrada el veintiocho (28) de octubre del presente año.

En la elaboración del concepto actuó como ponente el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga, y en su aprobación participaron los siguientes miembros del Consejo Directivo: Ruth Yamile Salcedo Younes, Juan de Dios Bravo González, Juan Rafael Bravo Arteaga, Vicente Amaya Mantilla, Cecilia Montero, Mauricio Pineres Perdomo, Luis Miguel Gómez Sjöberg, Juan Guillermo Ruiz Hurtado, Catalina Hoyos Jiménez, Juan Pablo Godoy Fajardo, Benjamín Cubides Pinto, Eleonora Lozano Rodríguez, Gustavo Pardo Ardila, Ricardo Andrés Sabogal Guevara, Adrián Rodríguez Piedrahita, Luz Clemencia Alfonso Hostios, Carlos Giovanni Rodríguez, Silvia Paula González, Ramiro Araújo Segovia, Gabriel Ibarra, Gustavo Lorenzo y en calidad de Secretaria del Consejo Directivo, Greta Patricia López Albán”.

La relación y reconocimiento en el ámbito nacional e internacional de los anteriores expertos imprime a sus argumentos la fuerza de convicción de la que gozan los conceptos que sobre una materia emite la persona que tiene amplio y respetado reconocimiento académico. El texto presenta en su primera parte los presupuestos normativos

contenidos en los artículos 163 y 154 de Constitución Política y los artículos 169, 170, 172 y 173 de la Ley 5ª de 1992. De la interpretación en segundo nivel de cláusulas constitucionales y legales inferen:

“3. Al estudiar las normas constitucionales y legales transcritas anteriormente, es posible formular las siguientes conclusiones:

a) Las leyes referentes a tributos deben ser estudiadas primeramente por la Cámara de Representantes.

b) En caso de que el Presidente de la República solicite trámite de urgencia para un determinado proyecto de ley, las respectivas Comisiones de cada Cámara deben sesionar conjuntamente.

c) La individualidad funcional de cada Comisión se mantiene durante las sesiones conjuntas, ya que:

i) La sesión conjunta de las Comisiones normalmente está presidida por el Presidente de la Comisión senatorial, pero, si es aplicable la norma sobre origen privativo en la Cámara de Representantes, como es el caso de las leyes sobre tributos, la sesión conjunta será presidida por el Presidente de la Comisión de la Cámara.

ii) El quórum decisorio es el que corresponda para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

iii) La votación se efectúa separadamente en cada Comisión.

d) Como consecuencia de lo expuesto, se puede concluir que un proyecto de ley en materia tributaria, cuando es estudiado en sesión conjunta de las Comisiones de las Cámaras cumple el requisito constitucional de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, ya que la respectiva sesión conjunta actúa bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara, con el quórum establecido reglamentariamente para dicha entidad y mediante una votación independiente de la votación de la Comisión del Senado.

4. La Corte Constitucional se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que cuando un proyecto de ley debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, tal exigencia constitucional se cumple cuando el proyecto es estudiado y votado en la Comisión de la Cámara que sesiona conjuntamente con la respectiva Comisión del Senado. En efecto:

a) En Sentencia C-930 de 2007, al analizar el trámite seguido por la Ley 1106 de 2006, dijo lo siguiente:

“La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos

en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible”. (Se ha subrayado).

b) En Sentencia C-712 de 2012 al analizar el trámite de la Ley 1430 de 2010, dijo lo siguiente:

“No obstante el carácter imperativo de la regla del inciso 4° del artículo 154 superior, la jurisprudencia ha precisado que puede ser flexibilizada en casos excepcionales, como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias, En los demás casos el desconocimiento de la regla aludida da lugar a un vicio de trámite insubsanable que exige declarar la respectiva ley o preceptos” (Se ha subrayado).

c) En sentencia C-678 de 2013, al estudiar el trámite de la Ley 1558 de 2012, dijo lo siguiente:

“(v) En síntesis al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en las que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como “(i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias”.

Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4° del artículo 154 Constitución Política en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma, en todos los otros casos la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4° del artículo 154 superior; ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política. (Se ha subrayado).

5°. Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia

tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara”.

Lo anterior permite afirmar que no se pueden desconocer los mandatos constitucionales de los artículos 154 y 163 de la Constitución Política y es viable armonizarlos en el trámite del proyecto en comisiones conjuntas y plenarios, con el estricto acatamiento del orden de precedencia en la integración de los quórum, el debate y las votaciones, así como en la transición del proyecto entre una y otra corporación.

2. La Asamblea Nacional Constituyente y el debido proceso legislativo de los tributos el principio de publicidad y la equivalencia funcional

2.1. Antecedentes del artículo 154 de Constitución Política

La vigencia de principios tributarios como la igualdad, legalidad, justicia, uniformidad y proporcionalidad sumada al debido proceso en el trámite legislativo de los tributos son dos pilares fundamentales de la arquitectura jurídica de los Estados. A la par, la progresividad del sistema tributario es una condición que cualifica las cargas impositivas con un cierto grado de justicia. La preocupación por los efectos reales de las reformas tributarias en la vida económica de un país y en el nivel de renta de los ciudadanos es el centro de debate en los congresos y parlamentos, con el fin de equilibrar la obligación de contribuir con las cargas del Estado frente a la economía doméstica. Después de cientos de ejercicios hipotéticos sobre la forma cómo deben repartirse las cargas y la necesidad de financiar los planes, proyectos y programas emprendidos por un gobierno para la producción de bienes colectivos, en el marco de una hacienda pública deficitaria, el punto de coincidencia es que el legislador es el garante de que exista equilibrio entre la obligatoriedad y el impacto del tributo a nivel general y particular, regional y nacional.

En este sentido, el papel trascendental que tiene el Congreso frente a los tributos inspiró la consagración constitucional contenida en el artículo 154, inciso cuarto, que establece: “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. La norma no fue incorporada en la Constitución Política de 1991 como simple continuadora de una tradición jurídica. Si bien la Constitución de 1886, en su artículo 102, inciso 2° ordenaba, como atribuciones de la Cámara de Representantes “iniciar la formación de las leyes que establezcan contribuciones u organicen el

Ministerio público”, la razón es más trascendental y está ligada a la idea de la representación de los intereses locales y nacionales. Pese a que algunos consideran zanjada la discusión sobre la teleología de las atribuciones en materia tributaria, en tanto esté vigente el mandato del artículo 154 es obligatorio su cumplimiento.

Ahora bien, vale la pena presentar algunos aspectos relevantes de la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el trámite de los tributos y su relación con los estados de excepción. En la sesión de la Comisión Tercera, del 14 de mayo de 1991, en relación con la Rama Legislativa, en el folio número 35, sobre la creación de los impuestos se lee:

“... yo creo que la ley que crea impuestos es muy fácil derrumbarla, porque a nadie le gusta pagar impuestos, se requeriría una cultura política muy elevada para suponer que colombianos vamos a mantener en pie una ley tributaria, si nos dan la oportunidad de echarla abajo. Lo que dejar las leyes tributarias como (...) Constituyente Palacios, para el referéndum, es condenar de antemano al Estado a la quiebra y correr por consiguiente el riesgo de un caos económico absoluto”.

La Asamblea Nacional Constituyente en la sesión del 15 de junio de 1991, Comisión Codificadora (folio 60), retomó el tema de la iniciativa de los proyectos de ley los cuales versan sobre tributos:

“Los proyectos de ley relativos a tributos iniciaran su trámite por la Cámara, eso de tributos ¿Vamos a usar tributos? Lo usamos en alguna parte o no, que fue lo que hicimos con los tributos el otro día que había, un poco de tributos por ahí dando vueltas, cuando hablamos de entidades que administren tributos, halla en Plenaria se habló de la Federación de Cafeteros que administraba, entidades ¿Se dejó tributos? Los proyectos de ley relativos a tributos iniciaran su trámite por la Cámara, en la Cámara no, en la Cámara de Representantes, los que se refieren, refieran con a, a relaciones internacionales, coma, lo harán en el Senado”.

El asunto se trató nuevamente en la sesión del 16 de junio de 1991, en el informe de la Comisión Codificadora folio 105 se resalta: *“Todas las leyes que crean tributos tendrán su origen en la Cámara de Representantes”.* La Asamblea Nacional Constituyente en la Ponencia sobre el Estado de Sitio y la Emergencia Económica, en el folio número 13, sobre las reformas tributarias declaró:

“Consideramos que debemos ser muy explícitos sobre la nueva figura del Estado de Emergencia. Este no se ha instituido para que el ejecutivo usurpe las atribuciones de las Cámaras, regulando por decretos situaciones de carácter permanente, ni tomando medidas con respecto a los problemas crónicos, a los desequilibrios estructurales que existen en el organismo nacional. Las soluciones para esta clase de problemas se deben proponer en forma de proyectos de ley al congreso o expedirse

por el Gobierno de conformidad con las leyes orgánicas a que se refiere el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución. El Estado de emergencia solo puede decretarse ante una crisis es decir ante un hecho que interrumpa o altere el curso natural de las cosas: Un desastre natural; hechos anormales en el orden económico y social, así por ejemplo no creemos nosotros que se pueda declarar el Estado de Emergencia para dictar una reforma tributaria. Pero, en cambio, si llegare a estallar en el mundo un conflicto bélico y, como consecuencia de él, descendiere súbitamente el producto de los derechos de Aduana y se altere el aprovisionamiento del país en artículos esenciales, podrá decretarse el Estado de Emergencia y establecerse con carácter transitorio una combinación extraordinaria o racionarse el consumo de productos escasos”.

Los anteriores apartes permiten afirmar que las normas constitucionales sobre los tributos y su trámite no fueron fruto del simple capricho o azar del constituyente, y es un límite a la liberalidad del poder público, esencial en el Estado de Derecho.

2.2 Principio de Publicidad en el Procedimiento Legislativo y las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

En relación con la validez de las publicaciones realizadas por el Congreso de la República a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa realizó la investigación que fundamentó la expedición de la Resolución MD-230 del 3 de febrero de 2016, proferida bajo la Presidencia del honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, *“por la cual se adopta la Equivalencia Funcional del documento escrito impreso en papel y el documento escrito digital para la publicación de la Gaceta del Congreso, Sección de la Cámara de Representantes.*

Los aspectos más relevantes del tema fueron recogidos en la parte motiva de la decisión de la Mesa Directa de la Cámara de Representantes, expedida *“como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva”* y facultado para *“adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa”*, en los términos del artículo 41, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992.

El presupuesto normativo de la Resolución fue el artículo 36 de la Ley 5ª de 1992 que establece *“El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado **Gaceta del Congreso.** Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas”.* Realizado el estudio se encontró como presupuesto fáctico que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se habían *“incorporado en la Cámara de Representantes, tanto en el recinto de la Plenaria, las comisiones y las oficinas de cada uno de los honorable Representantes”*, lo que permite

“un rápido y fácil acceso a la información y agilizan la publicidad del Proceso Legislativo Ordinario”. Igualmente, que “los avances tecnológicos garantizan el cumplimiento de los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad necesarios para considerar la publicación escrita digital como medio de comunicación oficial en distintas fases del Proceso Legislativo en la Cámara de Representantes y como prueba para el control de constitucionalidad”.

Al estudiar el tema, la Unidad encontró que Ley 527 de 1999 estableció el principio de equivalencia funcional, en virtud del cual al documento escrito impreso en papel se le otorga idénticas cualidades del documento escrito digital. El artículo 6° de la ley ordena: *“Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que este contiene es accesible para su posterior consulta. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito”*. La prescripción legal tiene un ámbito de validez material que comprende las relaciones jurídicas de derecho público y privado.

Ahora bien, otro fundamento normativo de la decisión de la Mesa Directiva fue “que la publicación escrita en medio digital de la **Gaceta del Congreso**, Sección Cámara de Representantes, facilita la consulta, agiliza la distribución, amplía el acceso y hace efectivos los principios de publicidad, igualdad, transparencia, participación, economía, celeridad, eficiencia y eficacia, en el Proceso Legislativo, en cumplimiento de la Ley 962 de 2005, *“por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*.

La decisión tuvo como referente, además que “el ordenamiento jurídico colombiano, a partir de las Leyes 527 de 1999, 594 de 2000 y 962 de 2005 ha procurado estar al ritmo ágil de la “sociedad de la información”, y para regular las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) expidió la Ley 1341 de 2009 y mediante la Ley 1437 de 2011, en el artículo 8° y el Capítulo IV, reguló la utilización de medios electrónicos en el Procedimiento Administrativo”.

La Resolución del cuerpo directivo de la Cámara de Representantes armonizó el procedimiento legislativo con el “Derecho de Acceso a la información Pública Nacional”, de la Ley 1712 de 2014, cuyo artículo 6° literal e), señala que publicar o divulgar *“Significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión”*.

La equivalencia funcional también ha sido desarrollada por la Corte Constitucional colombiana, que tiene una extensa jurisprudencia en materia de publicidad, equivalencia funcional, cumplimiento del debido proceso y procedencia de las notificaciones empleando las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Cabe destacar lo considerado por el tribunal constitucional en la Sentencia 662 de 2000 sobre mensajes electrónicos, y en relación con la equivalencia funcional concluyó que *“los documentos electrónicos están en capacidad de brindar similares niveles de seguridad que el papel y, en la mayoría de los casos, un mayor grado de confiabilidad y rapidez, especialmente con respecto a la identificación del origen y el contenido de los datos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y jurídicos plasmados en la ley”*.

En la parte motiva de la Resolución también se incluyeron el “principio de publicidad en el trámite legislativo” y el de “instrumentalidad de las formas”. Se cita la Sentencia C-737 de 2001, que consideró *“(…) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (…)*. En interpretación de segundo nivel el legislador consideró viable para la Cámara de Representantes la armonización de los principios en el proceso legislativa y señaló *“La tendencia hermenéutica del máximo tribunal ha sido reiterativa en relación con la necesidad de armonización y la teoría de las causas finales. Así, entre las múltiples sentencias proferidas en control constitucional del trámite legislativo se destaca la Sentencia C-168 de 2012, en cuyo tenor literal se lee:*

*“En relación con el principio de publicidad la jurisprudencia constitucional ha expresado que “(…) el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo” y que “(…) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos”. Ha dicho la Corte que el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada Cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la **Gaceta del Congreso**, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(…) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del*

proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario”.

Por último cabe destacar lo propuesto por la Unidad, que fue recogido por la Resolución, en el sentido de que “la política de “Cero Papel” ha dado frutos invaluable en pro del medio ambiente y la racionalización de los recursos, con acciones como las plasmadas en la Directiva Presidencial No. 04, del 3 de abril de 2012, que ordenó la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medios electrónicos, sustentados en la utilización de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”.

De las anteriores razones se desprende que satisface el requisito de publicidad del procedimiento legislativo la publicación escrita en medio digital que equivale a la publicación escrita impresa en papel, y la exigencia de la distribución de copias impresas de un texto debe armonizarse con el ordenamiento jurídico y otras leyes dictadas por el propio legislador, que reconocen la equivalencia funcional.

Más aún, si no estuviese vigente una Resolución como la comentada, no se viciaría el procedimiento porque en este evento el legislador cuenta con una fuente de validez y eficacia superior: la Ley 527 de 1999 que estableció el principio de equivalencia funcional y su vigencia en el gobierno en línea. Estos medios no sólo agilizan el comercio electrónico, sino que han sido adoptados con plena validez y eficacia en la administración pública –en el procedimiento administrativo– y los procesos judiciales, sin violentar el debido proceso. No existe, por tanto, una razón jurídica para excluir a la rama legislativa de ser un sujeto destinatario de las normas que el mismo profiere, en cumplimiento de los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia, economía y celeridad.

3. Seguimiento del trámite legislativo de la Ley 1943 de 2018, “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa revisó el trámite legislativo del Proyecto de ley número 240 de 2018 Cámara, Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado, *por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones*, sancionado como la Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-481/19, cuyo texto no se ha publicado al momento de emitir el presente concepto.

En primer lugar, se encontró que el proyecto fue radicado cumpliendo el mandato constitucional del artículo 154 inciso 4°, en la Secretada General de la Cámara de Representantes, con la autoría del

Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, el 31 de octubre de 2018 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 933 de 2018. La norma constitucional fue desarrollada por la Ley 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*” que establece:

“Artículo 143. Cámaras de origen. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado”.

El anuncio del proyecto de ley y la primera sesión conjunta se desarrollaron atendiendo el procedimiento legislativo: el 14 de noviembre de 2018, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 85 (Acta 01) con llamada a lista, verificación de quórum y votación del orden del día de las Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara, seguida de las comisiones homólogas de Senado. La siguiente sesión del 21 de noviembre, obra en el Acta 02. Las sesiones conjuntas realizadas los días 28, 29 de noviembre y 3 de diciembre de 2018 fueron publicadas en la *Gaceta del Congreso* 85 (Acta 03), *Gaceta del Congreso* número 86 (Acta 04) y *Gaceta del Congreso* 87 (Acta 05). Las sesiones se adelantaron con estricto cumplimiento de los mandatos del procedimiento legislativo desde la aprobación del orden del día, la lectura y anuncio de las tres ponencias radicadas, debate y votación final.

Sin embargo, en el desarrollo de la sesión del 5 de diciembre de 2018, según *Gaceta del Congreso* número 88 (Acta 06) se evidencia que primero se llamó a lista y fue aprobado el orden del día por los integrantes de la Comisión Tercera Senado, luego Comisión Tercera Cámara, Cuarta Cámara y Cuarta Senado, respectivamente. Lo anterior motiva una de las recomendaciones del presente concepto, ya que una interpretación exegética del artículo 154, inciso 4° invitaría a una secuencia temporal estricta en el sentido de que todos los proyectos de ley relativos a los tributos deberían tramitarse, así sea en sesiones conjuntas, con la votación inicial de los integrantes de las Comisiones de la Cámara de Representantes. La observancia de la secuencia ordenaría el procedimiento de integración de los quórum y la votación.

Ahora bien, la Corte probablemente no se pronunció frente a este tema y no pretende la Unidad anotar vicios donde no existen y menos aún abrogarse competencias que corresponden al máximo tribunal constitucional. No obstante, considera prudente observar al máximo la secuencia de votación para cumplir, en el sentido más estricto, lo que ideológicamente pretendió el legislador primario, y es que el trámite de los tributos se surta, en primer lugar, por la Cámara de Representantes, tal como obra en los debates y actas de la Asamblea Nacional Constituyente presentados en la anterior sección.

Cabe destacar en este punto, lo considerado por la Corte Constitucional colombiana en relación a los vicios subsanables en el trámite legislativo, contenido en la Sentencia C- 397/10, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez.

“La Corte ha identificado cuatro eventos distintos en materia de subsanabilidad de los vicios en trámite legislativo: (i) que se trate de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio o valor constitucional, ni afecta el proceso de formación de la voluntad democrática del Congreso; (ii) que se trate de un vicio que haya sido convalidado en el mismo proceso de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger o que la irregularidad haya sido subsanada expresamente por una autoridad con competencia para hacerlo; (iii) que se trate de un vicio de procedimiento que pueda ser subsanado durante el tiempo de revisión que haga la Corte, devolviéndolo al Congreso (parágrafo art. 241, CP); y (iv) que se trate de vicios que pueda subsanar la misma Corte Constitucional”.

La Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que el Congreso de la República debe cumplir a cabalidad el artículo 154 de la Carta Suprema, ya que toda ley de carácter tributario debe iniciar en la Cámara baja. Incluso expresa que la flexibilización del trámite legislativo, cuando lo es pertinente, no puede dejar nula la regla de trámite de leyes en materia tributaria. Entre las sentencias se destaca la Constitucional C-678-13. Magistrado ponente: doctor Luis Ernesto Vargas Silva:

“...la marginalidad de una norma de carácter tributario no libera de la obligación de que el trámite se inicie en la Cámara Baja por cuanto “El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias”. Así mismo ha indicado que “ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución”.

Esto conlleva a que cuando un proyecto contempla de modo marginal algún tipo de regulación de carácter tributario y se acepta excluir lo establecido en el mencionado artículo 154 superior “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”. (Subrayado fuera del texto original).

En la Sentencia de la Corte Constitucional C-015/16 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, vale resaltar:

“Al analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo en asuntos tributarios, esta Corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en los que expresamente se autoriza su flexibilización en los casos concretos ya relacionados, entendiendo que si la situación cuestionada no se enmarca en ellos, la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable y será deber de la Corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4º del artículo 154 Superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política”.

Para finalizar el estudio del trámite legislativo es importante anotar en relación con la temporalidad en el trámite en las plenarias de las corporaciones que el proyecto de ley inició su votación en segundo debate el 18 de diciembre de 2018, de manera simultánea en la plenarias de la Cámara y el Senado, **Gaceta del Congreso** número 138 (Acta 039). Aprobado en plenaria Senado el mismo 18 de diciembre y en Cámara el 19 de diciembre de 2018, **Gaceta del Congreso** 126 de 2019 (Acta 40). Lo anterior implica que la votación en el Senado de la República fue anterior en el tiempo a la votación de la Cámara de Representantes. Nuevamente, considera la Unidad que sería prudente que se dé cumplimiento exegético a la norma sobre trámite de los tributos y, en consecuencia, se dé la votación primero en la Plenaria de la Cámara de Representantes y, acto seguido en el tiempo, se traslade el debate a la Plenaria del Senado de la República. En este estado operaría, al final del procedimiento, la figura de la comisión de conciliación.

4. Recomendaciones

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República de acuerdo con los presupuestos normativos y los antecedentes históricos antes relacionados recomienda armonizar el procedimiento legislativo de los tributos con la norma constitucional sobre el mensaje de urgencia, con los siguientes lineamientos:

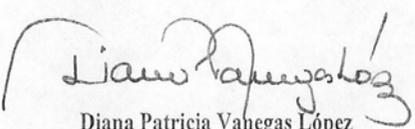
En primer término, es importante puntualizar que no se pueden desconocer los mandatos constitucionales de los artículos 154 y 163 de la Constitución Política y es viable armonizarlos en el trámite del proyecto en las comisiones conjuntas y plenarias, con el estricto acatamiento del orden de precedencia en la integración de los quórum, el debate y las votaciones, así como en la transición del proyecto entre una y otra Corporación.

En este sentido, es importante observar el concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario:

“Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara”.

En segundo lugar, el debate que se surta en las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes competentes debe adelantarse con tal claridad procedimental que se cumplan unos mínimos garantistas del trámite de los tributos a saber: 1) Integración del quórum decisorio de las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV de la Cámara de Representantes. 2) Integración del quórum decisorio de las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV del Senado de la República. 3) Deliberación en sesión conjunta. 4) Votación secuencial, primero por las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV de la Cámara de Representantes. 5) Antes de abrir la votación en las Comisiones Constitucionales Permanentes III y IV del Senado de la República, debe anunciarse por la Presidencia, de viva voz, que “se procede a dar cumplimiento estricto al Artículo 154 de la Constitución y se da traslado para la votación de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado de la República”. 6) Surtido el trámite en las sesiones conjuntas, el proyecto de ley sube a la plenaria de la Cámara de Representantes, que procederá a estudiarlo y una vez concluya el debate y la votación dará traslado al Senado de la República, para cumplir con todos los requerimientos constitucionales y legales del trámite de los tributos.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007.



Diana Patricia Vanegas López
Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Oficina 425 B Edificio Nuevo del Congreso
Teléfono Celular: 3204099166
Conmutador 4325100 Extensión 3112

Anexo: Original del Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

CONCEPTO DEL INSTITUTO
COLOMBIANO DE DERECHO
TRIBUTARIO - INSTITUTO
COLOMBIANO DE DERECHO
ADUANERO

*trámite de temas tributarios en la Comisión
Conjunta de Senado y Cámara.*

Bogotá, D.C., 28 de octubre de 2019

Doctora

DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ

Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica
Legislativo

Oficina 425 B Edificio Nuevo del Congreso

Congreso de la República de Colombia

Bogotá, D. C.,

Referencia: Solicitud de concepto sobre “Trámite de temas tributarios en la Comisión Conjunta de Senado y Cámara”.

Atento saludo doctora Diana Patricia Vanegas

En respuesta a la invitación formulada, para que el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (en adelante, el Instituto) rinda concepto sobre el tema de la referencia, presento a su consideración el concepto aprobado en sesión del Consejo Directivo del Instituto, celebrada el veintiocho (28) de octubre del presente año.

En la elaboración del concepto actuó como ponente el doctor Juan Rafael Bravo Arteaga, y en su aprobación participaron los siguientes miembros del Consejo Directivo: Ruth Yamile Salcedo Younes, Juan de Dios Bravo González, Juan Rafael Bravo Arteaga, Vicente Amaya Mantilla, Cecilia Montero, Mauricio Piñeros Perdomo, Luis Miguel Gómez Sjöberg, Juan Guillermo Ruiz Hurtado, Catalina Hoyos Jiménez, Juan Pablo Godoy Fajardo, Benjamín Cubides Pinto, Eleonora Lozano Rodríguez, Gustavo Pardo Ardila, Ricardo Andrés Sabogal Guevara, Adrián Rodríguez Piedrahita, Luz Clemencia Alfonso Hostios, Carlos Giovanni Rodríguez, Silvia Paula González, Ramiro Araújo Segovia, Gabriel Ibarra, Gustavo Lorenzo y en calidad de Secretaria del Consejo Directivo, Gretty Patricia López Albán.

Los miembros del Consejo Directivo del Instituto manifestaron no estar incurso en causales de impedimento o inhabilidad para conocer del asunto sometido a estudio.

De otra parte, conviene precisar que, en consideración a la naturaleza jurídica del Instituto y a que el objeto social comprende la defensa del derecho tributario, el concepto aprobado por el Instituto es eminentemente académico y no versa sobre cuestiones particulares ni litigios concretos.

Por lo tanto, el concepto que se transcribe a continuación se rinde en atención a la invitación de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa del

Congreso de la República, a efectos de contribuir al examen del tema planteado.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario se permite emitir su concepto “relacionado con la necesidad o no de hacer imperar la norma que establece la discusión primero en la Cámara de Representantes y luego en el Senado de la República o dar prelación al mensaje de urgencia que admite la simultaneidad”.

1. Ante todo es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 154 y en el artículo 163 de la Constitución Política de Colombia. Tales normas dicen lo siguiente:

a) Artículo 154, inciso 4°.

“Los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán el trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.

b) Artículo 163.

“El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

“Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”.

2. También es necesario tener en cuenta las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica 5a de 1992 sobre las sesiones conjuntas de las Comisiones de una y otra Cámara:

Artículo 169. Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. Las Comisiones Permanentes homologas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

“... ”

“2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él; y

“... ”

“Artículo 170. Presidencia. La sesión conjunta será presidida por el Presidente de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente de la Comisión de la Cámara. Cuando se trate del estudio de los proyectos de ley de

origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario.

“Artículo 172. Quórum. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

“Artículo 173. Votación. En estos casos, concluido el debate, cada Comisión votará por separado”.

3. Al estudiar las normas constitucionales y legales transcritas anteriormente, es posible formular las siguientes conclusiones:

a) Las leyes referentes a tributos deben ser estudiadas primeramente por la Cámara de Representantes.

b) En caso de que el Presidente de la República solicite trámite de urgencia para un determinado proyecto de ley, las respectivas Comisiones de cada Cámara deben sesionar conjuntamente.

c) La individualidad funcional de cada Comisión se mantiene durante las sesiones conjuntas, ya que:

i) La sesión conjunta de las Comisiones normalmente está presidida por el Presidente de la Comisión senatorial, pero, si es aplicable la norma sobre origen privativo en la Cámara de Representantes, como es el caso de las leyes sobre tributos, la sesión conjunta será presidida por el Presidente de la Comisión de la Cámara.

ii) El quórum decisorio es el que corresponda para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

iii) La votación se efectúa separadamente en cada Comisión.

d) Como consecuencia de lo expuesto, se puede concluir que un proyecto de ley en materia tributaria, cuando es estudiado en sesión conjunta de las Comisiones de las Cámaras cumple el requisito constitucional de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, ya que la respectiva sesión conjunta actúa bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara, con el quórum establecido reglamentariamente para dicha entidad y mediante una votación independiente de la votación de la Comisión del Senado.

4. La Corte Constitucional se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que cuando un proyecto de ley debe iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, tal exigencia constitucional se cumple cuando el proyecto es estudiado y votado en la Comisión de la Cámara que sesiona conjuntamente con la respectiva Comisión del Senado. En efecto:

a) En Sentencia C-930 de 2007, al analizar el trámite seguido por la Ley 1106 de 2006, dijo lo siguiente:

“La deliberación conjunta de las comisiones para impartir el primer debate al proyecto de ley permitió que la Cámara de Representantes participara, por intermedio de su Comisión primera, en la iniciación del procedimiento legislativo y, según la

jurisprudencia constitucional, la participación de la Cámara en las circunstancias anotadas tiene como consecuencia el dar por satisfecha la regla prevista en el artículo 154 superior que exige iniciar el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos en la Cámara de Representantes, siendo del caso aclarar que la mentada regla no se deja de aplicar sino que, en razón de una situación excepcional generada por el mensaje de urgencia, se interpreta y se aplica de modo flexible”. (Se ha subrayado)

b) En Sentencia C-712 de 2012 al analizar el trámite de la Ley 1430 de 2010, dijo lo siguiente:

“No obstante el carácter Imperativo de la regla del inciso 4° del artículo 154 superior, la jurisprudencia ha precisado que puede ser flexibilizada en casos excepcionales, como (i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del Presidente que da lugar a que las Comisiones Constitucionales Permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias. En los demás casos el desconocimiento de la regla aludida da lugar a un vicio de trámite insubsanable que exige declarar la respectiva ley o preceptos” (Se ha subrayado).

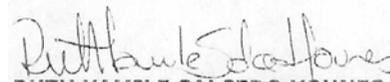
c) En sentencia C-678 de 2013, al estudiar el trámite de la Ley 1558 de 2012, dijo lo siguiente:

“(v) En síntesis al entrar a analizar el contenido de la reserva de inicio del trámite legislativo, la Sala Plena de esta corporación ha sostenido que si bien esta debe ser aplicada de forma rigurosa, la jurisprudencia ha reconocido también excepciones en las que expresamente se autoriza su flexibilización en casos concretos como “(i) cuando se presenta un mensaje de urgencia del presidente que da lugar a que las comisiones constitucionales permanentes de una y otra Cámara sesionen de forma conjunta, (ii) cuando el Congreso convierte en legislación permanente preceptos adoptados durante los estados de emergencia económica; o (iii) cuando las disposiciones de naturaleza tributaria hacen parte de un código cuya finalidad es regular de manera exhaustiva y sistemática otras materias”. Adicionalmente, también ha exceptuado la aplicación del inciso 4° del artículo 154 Constitución Política en aquellos casos en que se hace referencia a una ley o norma tributaria pero no se hace creación, modificación, o supresión alguna de la misma. En todos los otros casos la no aplicación de la regla mencionada da lugar a un vicio de trámite insubsanable por lo cual es deber de la corporación declarar inexecutable el trámite de la ley en la que se omitió la ejecución del inciso 4° del artículo 154 superior, ya que por ese desconocimiento se vulnera la Constitución Política”. (Se ha subrayado).

5. Después de analizar las normas constitucionales y legales a que se hecho referencia, así como a la jurisprudencia de la Corte

Constitucional sobre la materia, el ICDT llega a la conclusión de que el requisito establecido por el inciso 4° del artículo 154 de la Constitución, en el sentido de que los proyectos de ley en materia tributaria deben comenzar su trámite en la Cámara de Representantes, se cumple cabalmente cuando un proyecto de ley de tal naturaleza tiene mensaje de urgencia por parte de la Presidencia de la República, y el trámite en el Congreso Nacional se inicia mediante sesiones conjuntas de las respectivas Comisiones de cada una de las Cámaras, debiendo cumplirse con el requisito de que la respectiva sesión conjunta actúe bajo la presidencia del Presidente de la Comisión de la Cámara.

Atentamente,


RUTH YAMILE SALCEDO YOUNES
Presidente
INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

CONTENIDO

Gaceta número 1084 - jueves 31 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de acto legislativo número 001 de 2019 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 047 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica el artículo 34 de la constitución política, suprimiendo la prohibición de la pena de prisión perpetua y estableciendo la prisión perpetua revisable.	1
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia”	2
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara, por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones.	2
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 217 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia.	4
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 399 de 2019 Cámara, 081 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.....	7
Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, por el cual se autoriza a la asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla prohospitales públicos de departamento de Antioquia.....	8

Texto definitivo plenaria Cámara al proyecto de ley número 388 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian a la conmemoración de los 459 años del municipio de Caparrapí en el departamento de Cundinamarca, se le rinden honores y se dictan otras disposiciones. 9

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (Ley 1147 de 2007) sobre el nuevo trámite legislativo frente a la inexequibilidad integral de la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones. 10