



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 1555

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de diciembre de 2020

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta.

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2020

Honorable Representante
Nestor Leonardo Rico Rico
Presidente – Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta” acumulado con el Proyecto de Ley No. 231 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta”.

Cordial saludo, señor Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta” acumulado con el Proyecto de Ley No. 231 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta”.

Atentamente,

Armando Zabaraín D' Arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Ponente

Carlos Mario Farelo Daza
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.

Gustavo Hernán Puentes Díaz
H. Representante Depto. de Boyacá.
Ponente

Óscar Darío Pérez Pineda
H. Representante Depto. de Antioquia
Ponente

CONTENIDO.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite
2. Contenido del proyecto de ley
3. Justificación
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición
6. Texto propuesto para primer debate

1. Trámite

El proyecto de ley 059 de 2020 fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2020 por la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, siendo publicado en debida forma en la Gaceta 647 de fecha 10 de agosto de 2020.

Posteriormente, la Mesa Directiva de esta célula legislativa, mediante oficio de fecha 19 de agosto de 2020 resolvió designarnos a los Honorables Representantes John Jairo Cárdenas Morán (coordinador ponente), Gustavo Hernán Puentes Díaz, Armando Antonio Zabaraín D'Arce y Edwin Alberto Valdés Rodríguez (ponentes), para rendir ponencia respecto del presente proyecto, la cual se encuentra contenida en el presente documento.

El texto del proyecto de ley 231 de 2020 fue radicado por el Congresista Jaime Rodríguez Contreras, el día 21 de julio de 2020 en la Secretaría General de la Corporación. Fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El día 12 de agosto de 2020 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 693 de 2020. Es de resaltar que el proyecto de ley cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 154, 158 y 169 de la Carta Política referidos a la iniciativa legislativa, unidad de materia y el título de las leyes, respectivamente.

El día 19 de noviembre de 2020, ante anuncio para debate en la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 231 de 2020, los ponentes de ambos proyectos acordamos retirar las ponencias radicadas con tiempo suficiente de cada uno de los

proyectos, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 151 de la ley 5ª de 1992, pues procedía su acumulación al versar sobre la misma materia. Dicha acumulación fue concedida por la Secretaría de la Comisión el día 20 de noviembre, y tras varios días de conciliación, presentamos ante la comisión un solo texto de los dos proyectos a consideración de la sala.

2. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley 059 de 2020 está compuesto de nueve (9) artículos, los cuales consagran las siguientes disposiciones:

Artículo	Contenido
Primero	Establece el objeto del proyecto, autorizando a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, por una cifra de hasta doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000).
Segundo	Establece ocho (8) destinaciones para los recursos recaudados por concepto de la estampilla, señalando que la asignación deberá atender a: (1) criterios de necesidad del sector salud, así como de los Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta; (2) Número de pacientes atendidos y complejidad de los procedimientos realizados en cada una de las instituciones listadas en el numeral anterior. Se señala igualmente que en atención a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, el recaudo de la estampilla será objeto de una retención equivalente al 20%, todo esto con el propósito de irrigar de recursos a los fondos de pensiones de la Entidad Territorial para cubrir los pasivos existentes en dicha materia, señalando igualmente que en caso de que no existan aquellos, podrán destinar la totalidad de los recursos para las ocho (8) destinaciones consagradas en el artículo en cuestión.
Tercero	Establece la precisa autorización a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, bases gravables y todos aquellos asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que deban realizar los diferentes Municipios. Igualmente, el artículo establece que la Asamblea Departamental faculta a los Concejos Municipales para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en cada uno de sus territorios y en los términos que señala el artículo 1º.

	médico, paramédico y administrativo, (3) Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física, entre otros. Se señala igualmente que la tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar y que la Asamblea Departamental del Meta determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1o. de la ley.
Tercero	Establece la precisa autorización a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, bases gravables y todos aquellos asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que deban realizar los diferentes Municipios. Igualmente, el artículo establece que la Asamblea Departamental faculta a los Concejos Municipales para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en cada uno de sus territorios y en los términos que señala el artículo 1º.
Cuarto	Establece el mecanismo de información sobre el recaudo por concepto de la emisión de la estampilla al Gobierno Nacional, según el cual las providencias que expida la Asamblea Departamental del Meta 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.
Quinto	Establece que la obligación de adherir y anular la estampilla física que se autoriza mediante el presente proyecto estará a cargo de los funcionarios de las Entidades Territoriales que intervengan en los actos o hechos que a través de la Ordenanza Departamental resulten sujetos al gravamen de la estampilla.
Sexto	Se establece que los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.
Séptimo	Establece la respectiva vigencia y derogatorias.

3. Justificación del proyecto de ley

La presente justificación del proyecto de ley se divide en 6 partes, a saber: (1) jurisprudencia relevante sobre el tributo de estampillas (2) Diagnóstico y situación del sector salud en el Departamento del Meta – para lo cual se emplea la parte motiva del proyecto de ley contemplada en la Gaceta 647 de 2020 –; (3) Consideraciones y comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social; (4) Consideraciones y comentarios del Ministerio de Hacienda y

	Finalmente, el párrafo del presente artículo excluye del mencionado pago a los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.
Cuarto	Establece que las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental del Meta en desarrollo de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley serán puestas en conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la dirección de apoyo fiscal.
Quinto	Establece que la obligación de adherir y anular la estampilla física que se autoriza mediante el presente proyecto estará a cargo de los funcionarios de las Entidades Territoriales que intervengan en los actos o hechos que a través de la Ordenanza Departamental resulten sujetos al gravamen de la estampilla.
Sexto	Se establece que los recaudos tendrán destinación específica para financiar las ocho (8) destinaciones consagradas en el artículo segundo del proyecto de ley, señalando, adicionalmente, que la tarifa de la estampilla no podrá exceder el tres por ciento (3%) del valor de los hechos gravables.
Séptimo	Se establece que los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental, mientras que, para el caso de los Municipios, éste será responsabilidad de las tesorerías municipales respectivas, quienes deberán realizar periódicamente las transferencias de los recaudos a la Secretaría de Hacienda Departamental para que ésta proceda a realizar las distribuciones conforme lo establezca la Ordenanza que cree eventualmente la estampilla.
Octavo	Establece que el control y la vigilancia fiscal del recaudo, traslado oportuno y la inversión de los recursos recaudados por la estampilla, una vez sea creada por la Asamblea Departamental del Meta, estarán a cargo de la Contraloría Departamental del Meta,
Noveno	Vigencia y derogatorias.

Por su parte el proyecto de ley 231 de 2020 consta de 7 artículos incluida la vigencia, los cuales consagran las siguientes disposiciones:

Artículo	Contenido
Primero	Establece el objeto del proyecto, autorizando a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, por una cifra de hasta un billón de pesos (\$1.000.000.000.000).
Segundo	Establece ocho (8) destinaciones para los recursos recaudados por concepto de la estampilla, señalando que la asignación deberá atender a: (1) Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, (2) Capacitación y mejoramiento del personal

Crédito Público; (5) Consideraciones y comentarios de la Asamblea Departamental del Meta; (6) Consideraciones finales de los ponentes.

3.1. Jurisprudencia sobre las estampillas

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “Tasas parafiscales”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos.

Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario beneficiador del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social. La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el Departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

3.2. Panorama del sector salud en el Departamento del Meta:

Como bien se señala en la exposición de motivos que acompaña la iniciativa, el más reciente Análisis de la Situación en Salud del Ministerio de Salud y Protección Social (ASIS 2019), el departamento del Meta cuenta con una cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) cercana al 93%, representado así: casi 50% de los afiliados pertenece al Régimen Contributivo, poco más del 41% hace parte del Régimen Subsidiado y poco menos del 2% pertenece a los denominados regímenes de excepción¹.

Así mismo, cabe señalar que, de acuerdo con el mismo ASIS 2019, reseñado en la exposición de motivos, en lo que respecta a densidad estimada de talento humano en salud por cada 10.000 habitantes, el Ministerio de Salud, el Meta ocupa el puesto 15º entre las 33 Entidades Territoriales estudiadas, reportando 1395 médicos (14 por cada 10.000 habitantes); 1202

¹ Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia 2019. Ministerio de Salud y Protección Social – Dirección de Epidemiología y Demografía (Diciembre 2019). En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-2019-colombia.pdf>

enfermeros (12 por cada 10.000 habitantes); 919 odontólogos (9,2 por cada 10.000 habitantes) y 378 bacteriólogos (3,8 por cada 10.000 habitantes). Al respecto, debe mencionarse que las cifras no toman en consideración que la capacidad instalada y el talento humano en salud del departamento del Meta no sólo atiende de manera rutinaria las necesidades de los poco más de un millón de habitantes que posee, sino que la misma es la encargada de servir de referencia a los habitantes de los demás departamentos de la Orinoquia y la Amazonia, razón por la cual se considera que las cifras evidenciadas por parte del Ministerio de Salud y Protección Social resultan a todas luces lejanas a la realidad y muy por encima de la realidad.

En materia de infraestructura y existencia de IPS en Departamentos, el Meta se ubica en el puesto 17° entre las 33 Entidades Territoriales, disponiendo en su territorio, de acuerdo con el Ministerio de Salud y de Protección Social de 63 sedes de IPS Públicas (14,58% del total de las IPS del Departamento), mientras que dispone 369 IPS de carácter Privado (85,42%)². A continuación, se procede a relacionar las más de 60 sedes de IPS Públicas de nivel municipal y departamental (dentro de las cuales se encuentran Hospitales, Centros de Atención en Salud y Puestos de Salud) y quienes serían los destinatarios de los recursos recaudados de conformidad con lo expuesto en el presente proyecto de ley y en los términos de la misma, así:

TABLA 1

IPS Públicas en el departamento del Meta

Municipio	Prestador	Sedes
Acacias	Hospital Municipal de Acacias ESE	Hospital Municipal de Acacias ESE
		Puesto de Salud La Independencia
		Puesto de Salud San Isidro de Chichimene
		Puesto de Salud de Dinamarca
Barranca de Upía	Empresa Social del Estado del Departamento Del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Barranca de Upía
Cabuyaro	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Cabuyaro
Castilla La Nueva	Hospital De Castilla La Nueva ESE	Hospital De Castilla La Nueva ESE
		Hospital De Castilla La Nueva ESE – San Lorenzo
		Hospital De Castilla La Nueva ESE – El Toro

² Ibidem.

		Hospital De Castilla La Nueva ESE – Vereda El Turuy
		Hospital De Castilla La Nueva ESE - Arenales
Cubarral	Empresa Social Del Estado Hospital Local de Cubarral	Empresa Social del Estado Hospital Local de Cubarral
Cumaral	Empresa Social del Estado del Departamento Del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención Cumaral
El Calvario	Empresa Social del Estado Del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención El Calvario
El Castillo	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención El Castillo
El Dorado	Empresa Social del Estado Hospital Municipal de El Dorado	Empresa Social del Estado Hospital Municipal de El Dorado
Fuente De Oro	Hospital Local Primer Nivel E.S.E. Fuente De Oro	Hospital Local Primer Nivel ESE Fuente De Oro
Granada	Hospital Departamental de Granada - Empresa Social del Meta ESE Primer Nivel Granada Salud	Hospital Departamental De Granada. Empresa Social del Estado
		ESE Primer Nivel Granada Salud
		Centro de Salud Dos Quebradas
		Centro de Salud Canaguaro
		Centro de Salud Aguas Claras
Guamal	Hospital Local de Guamal Primer Nivel E.S.E.	Centro de Salud Puerto Caldas
		Centro de Salud La Playa
		Hospital Primer Nivel de Guamal
La Macarena		Casa PYP del Hospital Local de Guamal
		Centro de Atención La Macarena

	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Puesto de Salud San Juan de Lozada
Lejanías	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Lejanías
Mapiripán	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Mapiripán
		Puesto de Salud Puerto Alvira
Mesetas	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Mesetas
Puerto Concordia	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención Puerto Concordia
Puerto Gaitán	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención Puerto Gaitán
Puerto Lleras	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención Puerto Lleras
Puerto López	Hospital Local de Puerto López	Hospital Local de Puerto López ESE
		Sede Promoción y Prevención
Puerto Rico	ESE Hospital Nivel I Puerto Rico	ESE Hospital Nivel I Puerto Rico
Restrepo	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención Restrepo
San Carlos De Guaroa	Empresa Social del Estado Hospital Local de San Carlos de Guaroa	Empresa Social del Estado Hospital Local de San Carlos De Guaroa
San Juan De Arama	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención San Juan De Arama

San Juanito	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro De Atención San Juanito
San Martín	Empresa Social del Estado Hospital Local de San Martín de Los Llanos	Empresa Local del Estado Hospital Local de San Martín de Los Llanos
Uribe	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Uribe
		Puesto de Salud La Julia
Villavicencio	Hospital Departamental De Villavicencio E.S.E. Empresa Social del Estado del Municipio De Villavicencio	Hospital Departamental De Villavicencio ESE
		Puesto de Salud De Morichal
		Centro de Salud El Porvenir
		Centro de Salud Comuneros
		Centro de Salud Popular
		Centro de Salud Porfia
		Centro de Salud Recreo
		Centro de Salud Esperanza
		Centro de Salud Doce de Octubre
		Puesto de Salud La Concepción
		Puesto de Salud Alto Pompeya
		Centro de Salud Barzal
		Centro de Salud de Kirpas
Puesto de Salud Buena Vista		

		Puesto de Salud Rincón De Pompeya
		Puesto de Salud Santa Teresa
		Puesto de Salud Puerto Colombia
		Centro de Salud La Nohora
		Centro de Salud La Reliquia
Vistahermosa	Empresa Social del Estado del Departamento del Meta ESE "Solución Salud"	Centro de Atención Vista Hermosa

En: Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta” Tomado de: Ministerio de Salud y Protección Social. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud. En: <https://prestadores.minsalud.gov.co/habilitacion/>

Debe resaltarse que en lo que respecta a las IPS privadas con capacidad de atención de casos complejos³, desde hace varios años el Departamento cuenta con un déficit total de camas, el cual ha venido siendo absorbido por el Hospital Departamental de Villavicencio y por su homólogo de Granada. En lo que respecta al primero, se tiene que son constantes las declaratorias de emergencia funcional en donde se han llegado a evidenciar sobreocupaciones de hasta el 250% y que hacen necesario el traslado de los pacientes – si llegan a ser atendidos – a IPS en la ciudad de Bogotá. Situación que resulta enteramente problemática, si se tiene en cuenta la inestabilidad y las difíciles condiciones de movilidad ante los constantes derrumbes a lo largo del corredor vial.

En lo que respecta a transporte asistencial en sus diferentes modalidades (terrestre, aéreo y fluvial), el Meta ocupa la 9ª posición entre las 33 Entidades Territoriales, contando con un total de 227 de estos vehículos, siendo 181 ambulancias básicas y tan solo 46 medicalizadas, situándose entonces en 1,1 por cada 10.000 habitantes, cifra inferior a la razón por cada 10.000 habitantes para el país.

En materia de camas de cuidados intermedios e intensivos, el Meta se ubica en el puesto 16º de 33 entre las Entidades Territoriales objeto de análisis, contando, de acuerdo con el Ministerio de Salud y de la Protección Social, con alrededor de 198 camas para la atención de los más de un millón de habitantes del Departamento, así como de las demás Entidades Territoriales de la Amazonia y la Orinoquia que acuden a las IPS de referencia con las que cuenta el Departamento.

³ Esta situación es descrita en términos similares en el Análisis de Situación de Salud (ASIS) departamento del Meta Secretaría de Salud del Meta - Gerencia de Promoción y Prevención - Oficina de Vigilancia en Salud Pública (2019).

obligación no se encuentra aparejada de la correspondiente partida presupuestal destinada a cubrir con las erogaciones necesarias para su efectivo cumplimiento, situación que hace necesario buscar alternativas financieras en el seno de las Entidades Territoriales para que estas cuenten con los recursos para dar aplicación a la norma.

- Mejoramiento de la infraestructura de las ESE de baja complejidad: El Departamento ha asumido el compromiso de mejorar la infraestructura de las ESE de baja complejidad de Municipios PDET (Mesetas, Puerto Lleras, Puerto Concordia, La Macera, Vistahermosa, Puerto Rico, Mapiripán y Uribe) así como de Cubarral y de Villavicencio.
- Se plantea igualmente dotar a los 17 centros de atención de la ESE Solución Salud del Departamento del Meta de Transporte Asistencial Básico (TAB). Así mismo, en estos centros se plantea la puesta en marcha de la estrategia de Atención Primaria en Salud dirigida a la población rural en los 17 Municipios que cuentan con los servicios de la ESE Departamental.
- Se plantea aumentar la cobertura del SGSSS en más de 4500 personas, quienes hoy en día fungen como población vulnerable no asegurada. Igualmente, se planteó la meta de garantizar la prestación de servicios de salud a 6300 migrantes no regularizados que se encuentran en el territorio metense.

Sin duda, el margen de mejora que se evidencia a partir de las cifras esbozadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como los diagnósticos, planes y estrategias que se vienen planteando desde las máximas instancias del Departamento plantean la necesidad de buscar alternativas y recursos que permitan garantizar su mejoramiento y puesta en funcionamiento, más aún en momentos en donde se evidencian presiones económicas de gran calado – producto de la pandemia y de la caída en la demanda en servicios de salud que se ha venido evidenciando a raíz de la actual coyuntura de emergencia sanitaria – y que tienen la vocación de agravar los problemas estructurales y el deficiente acceso a los recursos necesarios para el funcionamiento debido al ya reconocido incumplimiento en el giro por parte de las EPS a las IPS para el pago de las acreencias en salud.

Tal es el caso de la red hospitalaria de Villavicencio. Una ciudad en donde dos de sus más importantes IPS privadas (Clínica La Primavera (antigua Cooperativa) y Clínica Meta) enbarbaron en el mes de mayo pasado las tristemente célebres banderas rojas, esto último ante la falta de recursos que les permita seguir a flote en la crisis. Pero esta situación no es exclusiva del privado, de hecho, el comité de médicos generales y especialistas del Hospital de Villavicencio manifestó en una carta dirigida al señor Ministro de Salud que la facturación en el centro de atención de referencia no sólo para el Meta sino para la Orinoquia había caído entre enero y marzo a niveles inferiores al 40% y que, de mantenerse dicha perspectiva, no se contaban con los recursos para seguir funcionando.

Y es que mientras la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (ACESI) o la Asociación de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del Meta (ASOIPS) habían venido lanzando un S.O.S. al Gobierno Nacional para evitar sucumbir ante la falta de flujo de caja para continuar funcionando, a las EPS se les han venido garantizando los recursos de las Unidades

Finalmente, el último indicador tenido en consideración por parte del Ministerio de Salud y de Protección Social para caracterizar la oferta en salud es el de control prenatal y atención obstétrica, en donde el Meta ocupa el puesto 23º de 33 en porcentaje de recién nacidos con cuatro o más controles prenatales (por debajo del promedio nacional); 19º de 33 en el porcentaje de partos atendidos por profesional calificado y en porcentaje de partos que contaron con atención institucional (igualmente por debajo del promedio nacional).

Adicional a lo anterior, resulta extremadamente importante hacer referencia a los diagnósticos y metas endógenas con respecto a la situación del sector salud en el Departamento, tomando en consideración que el presente proyecto de ley funge tan solo como requisito legal habilitante para que la Asamblea Departamental establezca, si a bien lo tiene y en las condiciones que determine, el recaudo de la Estampilla que permitirá a los metenses – así como a los demás habitantes de la Orinoquia y la Amazonia - mejorar los indicadores no solo en cobertura (que como bien se vio se encuentra por debajo del promedio nacional) sino en calidad y oportunidad de acceso al servicio en condiciones dignas.

Así pues, se cree que no existe mejor instrumento que la Ordenanza 1069 del 2020 “Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental (...) para el periodo 2020-2023 y se dictan otras disposiciones” – documento que dicho sea de paso contó en su elaboración con toda una serie de espacios de participación ciudadana y de las fuerzas vivas del Departamento, los cuales sirvieron de insumo para su estructuración –, son de diversa índole necesidades y estrategias que enfrenta el sector salud en el departamento del Meta, dentro de las más importantes se encuentran:

- La insuficiente capacidad instalada para cubrir la demanda de servicios, siendo especialmente relevante la carencia de camas pediátricas (0,69 por cada mil habitantes), unidades de cuidados intensivos de adultos (0,15 por cada mil habitantes); y unidades de cuidados intensivos de pediatría (0,05 por cada mil habitantes).
- La capacidad de respuesta del Hospital Departamental de Villavicencio (Hospital que estuvo varios años intervenido por la Superintendencia Nacional de Salud y que como se expresó anteriormente, reiteradamente se declara en emergencia funcional) y del Hospital Departamental de Granada (los dos hospitales más importantes del Departamento) es insuficiente, razón por la cual se reconoce en el Plan de Desarrollo de la Entidad Territorial que se han llegado a evidenciar casos en los cuales se ha llegado inclusive a negar el servicio de salud por falta de capacidad, esto a pesar de que los pacientes hayan tenido que incurrir en gastos de desplazamiento, procedentes de cualquiera de los 27 Municipios restantes del Departamento que desafortunadamente no cuentan con la infraestructura sanitaria in situ para poder ser atendidos. En ese sentido, se tiene como meta la remodelación, adecuación y fortalecimiento de las instalaciones de estos dos centros médicos de referencia para la Media Colombia.
- La necesidad de dar cumplimiento a la Ley 2015 de 2020 y por ende implementar y garantizar la interoperatividad de la historia clínica electrónica para el intercambio de datos clínicos relevantes, así como de los expedientes clínicos de cada persona. Al respecto, debe señalarse que, pese a la importancia de la norma en cuestión, la nueva

de Pago por Capitalización (UPC) para que asuman el riesgo del aseguramiento y desarrollen las labores de promoción, prevención y atención en salud, esto sin importar si los afiliados usan o no el servicio.

Pero esta actuación – legal pero reprochable – no es sino una de las aristas que demuestran una vez más el comportamiento parasitario de las EPS en el sistema de salud. De acuerdo con el Defensor del Pueblo, “la atención de la pandemia se está convirtiendo en una excusa para el incumplimiento de las obligaciones de las EPS”, de acuerdo con el funcionario, son innumerables las quejas y denuncias que ha venido recibiendo la Entidad sobre vulneraciones a los derechos de los pacientes, dando cuenta de procedimientos no autorizados, la no entrega de medicamentos, suspensión de tratamientos y problemas con citas de control, entre otros.

Lo que es más preocupante es que la gran mayoría de las quejas están relacionadas a pacientes con cáncer, con insuficiencias renales, enfermedades huérfanas, cardiopatías y enfermedades mentales. En el mismo sentido, el Defensor cuestionó que a dos meses de haber sido declarada la pandemia y la emergencia sanitaria en el país, las EPS no tengan suficientes canales de información para atender a sus afiliados de manera virtual o telefónica.

De acuerdo con el Ministro de Salud, con corte a mayo de 2020, al SGSSS se han girado poco más de \$21,1 billones, desagregados de la siguiente forma:

Concepto	Valor
UPC para ambos regímenes (Recursos corrientes – no extraordinarios – que se deben girar para garantizar el funcionamiento del Sistema)	\$ 17,5 billones (Aproximadamente el 40% en giros directos a IPS y proveedores – 60% para EPS – Proporciones de acuerdo con información de ADRES)
Procedimientos no incluidos en el Plan Básico de Salud	\$ 1,30 billones
Saneamiento de Deudas de cuentas de abril de 2018 a mayo de 2019	\$ 0,397 billones
Compra de cartera	\$ 0,407 billones
Acuerdo de Punto Final Territorial	\$ 0,553 billones
Recursos de Entidades Territoriales – Saldos cuentas maestras	\$ 0,840 billones
Recursos de Entidades Territoriales – Subsidios a la oferta	\$ 0,104 billones
Total	\$ 21,1 billones

En: Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta” Tomado de: Ministerio de Salud y Protección Social. Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud. En: <https://prestadores.minsalud.gov.co/habilitacion/>

Las cifras anteriormente mencionadas son dicentes. Sin embargo, no puede perderse de vista que de acuerdo con la Superintendencia Nacional de Salud (abril de 2020) no existe claridad frente a las deudas consolidadas (de años atrás) que se tienen con el SGSSS, pero parte de un valor que bordea los \$20 billones – cifra conservadora si se tiene en cuenta que las acreencias han llegado a estimar estas acreencias entre \$24 y \$34 billones –. En buena hora se expidió el Decreto 521 del 06 de abril de 2020 para agilizar el procedimiento de aclaración. Sin embargo, las necesidades en estos momentos de crisis son apremiantes y si se analizan con detenimiento las cifras aportadas por el Ministro de Salud, en este momento son exigüos los recursos extraordinarios que han entrado al Sistema, al tiempo que – como se puntualizó anteriormente – los recursos por facturación en procedimientos no relacionados con el tratamiento del COVID-19 son cada vez menores en las IPS.

Si a esta situación le sumamos la presión fiscal que recae sobre las Entidades Territoriales para poder hacer frente a las innumerables necesidades y requerimientos de la población en el marco del Aislamiento Preventivo Obligatorio, así como la caída en un 24% en el consumo de alcohol y cigarrillos en el departamento del Meta⁴, que a su vez ha devenido, de acuerdo con el gerente de la unidad de rentas del Departamento en declaraciones recientes a medios de comunicación regionales, en una contracción de más del 30% en el recaudo derivado del impuesto al consumo de licores y destilados (del cual, el 37% se destina a la salud en virtud de lo consagrado en la Ley 1816 de 2016), se hace más que necesario apoyar a las Entidades Territoriales y buscar alternativas que permitan garantizar los recursos para la atención de la emergencia sanitaria, sin que se descuiden los planes y metas de mejora de indicadores y en recursos en salud para garantizarle a los metenses (y por extensión de los llaneros y los habitantes de la Amazonia) a acceder a un servicio de salud oportuno, cercano, de calidad y que promueva la prevención de la enfermedad.

3.3. Consideraciones del Ministerio de Salud y de la Protección Social frente al proyecto de ley 059 de 2020 – Cámara

El Ministerio de Salud y Protección Social, en oficio del 19 de septiembre de 2019 (Radicado No. 202011401269931) dirigido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes emitió concepto institucional desde la perspectiva sectorial. En dicho documento, el Ministerio de Salud señaló que:

“Teniendo en cuenta que el proyecto de ley plantea medidas para el fortalecimiento de la red pública de prestadores de servicios de salud del departamento del Meta, sin modificar los criterios y condiciones en las que fue viabilizado el PTRRM⁵ presentado por esta entidad territorial, se estima conveniente que continúe su curso en el legislativo, esto sin perjuicio de lo que establezca otro tipo de normatividad vigente sobre la materia en cuanto a la destinación de los recursos que se recauden por este concepto”

⁴ “Menos consumo de licor, menos dinero a la salud del Meta”. Periódico del Meta, 06 de julio de 2020. En: <https://periodicodelmeta.com/22490-2-meta/>

⁵ Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado del Departamento del Meta, aprobado en Marzo de 2020 de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Salud y de Protección Social en el concepto institucional del proyecto 059 de 2020 – Cámara

Continúa el Ministerio su concepto señalando que, además del nivel de las características propias para la emisión de las estampillas, por regla general considera el Ministerio que las cargas (impuestos, tasas o contribuciones) que se imponen a los recursos del sector salud no resultan legítimas, por lo que considera que no resulta procedente establecer gravámenes respecto de los recursos destinados al sector salud, situación que resulta naturalmente oponible a las estampillas – dada su connotación de tasas – y que señala que debe ser tomada en consideración en el marco del trámite del presente proyecto de ley.

Indica el Ministerio que, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-358 de 2017 (Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido) la determinación de elementos propios del tributo, como es el caso de la tarifa, por parte del legislador puede constituirse en una vulneración a las competencias privativas de las Entidades Territoriales, razón por la cual considera que esta situación jurídica debe ser tomada en consideración para el trámite de la iniciativa.

Finalmente, señala el Ministerio que se han propuesto proyectos de ley para regular el trámite de las estampillas, señalando algunos conceptos que considera de especial relevancia.

Finalmente, en lo que respecta a las consideraciones puntuales, el Ministerio realiza un diagnóstico de actores relevantes en la salud del Departamento, señalando que el componente público del sector salud representa el 62% del total de las camas ofertadas en cada uno de los 29 Municipios, y que, en ese orden de ideas, las instituciones públicas “*juegan un papel importante en el acceso y la prestación de los servicios de salud, principalmente en los Municipios pequeños y territorios con poblaciones dispersas*” por lo que señala la Cartera de Salud que “*ante la necesidad de contar con una oferta pública de servicios con capacidad resolutoria que responda a las características de la población y sus requerimientos en salud en condiciones de calidad y oportunidad, se requiere que estas instituciones se fortalezcan en su gestión asistencial, administrativa y financiera*”.

Ahora bien, en lo que respecta al articulado señala:

1. Que el recaudo de los recursos se hará para realizar inversiones en infraestructura y dotación, además de rubros para gastos de mantenimiento y compra de insumos para las entidades que constituyen la red pública del Departamento, y que no hay modificaciones a los roles definidos en el PTRRM del Meta, viabilizado por el Ministerio de marzo de este año;
2. Que la destinación señalada en el numeral 1º del artículo 2º hace referencia a la adquisición de dotación e insumos para la atención de pacientes de COVID-19, situación que puede considerarse coyuntural y que se encuentra contenida en los decretos legislativos 461 y 538 de 2020, sin perjuicio de que se estima que el fortalecimiento de la red pública hospitalaria puede incidir en una respuesta más adecuada y efectiva para los pacientes de todas las patologías;
3. Que es factible establecer en la ley la obligatoriedad en el cobro de la estampilla por parte de los Municipios, una vez la Asamblea Departamental expida la correspondiente ordenanza creando la estampilla en los términos de ley, razón por

Así mismo, la cartera en salud realizó las siguientes recomendaciones y sugerencias de ajustes en aras de adecuar constitucionalmente la propuesta en cuestión, así:

Tras realizar un recuento con respecto al contenido y las disposiciones del proyecto, el Ministerio de Salud esgrime argumentos de índole general, en donde señala que, en principio, los esfuerzos por arbitrar los recursos en pro de la salud son deseables. Sin embargo, no puede perderse de vista de que el uso de las estampillas, ampliamente empleadas, debe racionalizarse de manera que las mismas no se constituyan en falsos paliativos para situaciones de índole estructural en materia de salud.

Adicionalmente, señala el Ministerio que son múltiples las leyes en las cuales se han venido estableciendo autorizaciones para la emisión de estampillas en pro no solo del sector salud, sino de otros sectores sociales. Dentro de estas resalta: la Ley 348 de 1997 (autoriza la estampilla pro-hospital de Caldas); la Ley 440 de 1998 (autoriza la estampilla pro-hospital universitario San Juan de Dios); la Ley 634 de 2000 (autoriza la estampilla para las Empresas Sociales del Estado del departamento de Antioquia); la Ley 663 de 2001 (autoriza la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico); la Ley 655 de 2001 (autoriza la estampilla pro-hospitales del departamento de Antioquia), prorrogada mediante la Ley 2028 de 2020; la Ley 669 de 2001 (autoriza la estampilla pro-salud del Valle del Cauca); la Ley 709 de 2001 (autoriza la estampilla pro-hospitales del departamento del Guaviare); y la Ley 1218 de 2008 (autoriza la estampilla pro-salud Vaupés); la Ley 1492 de 2011 (autoriza la estampilla pro-salud Guainía).

Dado el anterior panorama, señala el Ministerio que se han venido tomando medidas en el marco del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de la Red de Prestación de Servicios de Salud, lo cual ha comportado un importante compromiso de fuentes de financiación del orden nacional y de recursos de crédito dondables, esto en desarrollo de lo dispuesto en la ley 715 de 2001, a la cual deben sumarse los esfuerzos llevados a cabo en atención a la Ley 1438 de 2011, en el marco de los cuales se ha venido implementando un programa de saneamiento fiscal y financiero con el fin de adecuar a las entidades a un esquema básico de viabilidad, utilizando para ello recursos del FONSAET.

Al respecto, señala el Ministerio que estas disposiciones no inhiben la posibilidad de establecer otras fuentes de financiación del sistema – como es el caso de las estampillas – pero que bajo cualquier circunstancia su uso debe ser racionalizado y no debe constituirse en una afectación para los recursos del sector salud.

Resalta el Ministerio que en lo que respecta a la naturaleza de las estampillas, es bien sabido que las mismas **emergen necesariamente de la voluntad del legislador a título de autorización**, pero que, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 2001 (Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero), los recaudos que se derivan de las mencionadas estampillas son de propiedad de las Entidades Territoriales, quienes las establecen a título de tasas.

la cual tácitamente se señala que dicha situación debe ser modificada en tal sentido;

4. Que el establecimiento de la tarifa máxima excede las competencias del Congreso de la República en la materia, puesto que, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia C-358 de 2017, el establecimiento de la misma es de competencia privativa de las Entidades Territoriales, razón por la cual solicita se ajuste el mencionado punto.

3.4. Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al proyecto de ley 059 de 2020 – Cámara

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de un oficio suscrito por el viceministro general de dicha Cartera y que fue dirigido al Honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico, Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el pasado 06 de octubre de 2020 (Radicado No. 2-2020-050604) indica que, a pesar de tener reservas respecto del uso y proliferación de la figura de las Estampillas como mecanismos para el recaudo de recursos, puesto que considera que “*se han creado escenarios de multiplicidad de gravámenes, en el que se han generado altas cargas impositivas e incrementos en los costos de los hechos generadores*”, señalando, además, que muchas veces la indeterminación en los aspectos generales de la autorización puede llevar a situaciones en las cuales se presentan excesos que han terminado siendo anulados por el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia.

Así las cosas, en el mismo sentido de lo expresado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala el deseo de contar con una norma marco que permita establecer de manera general los criterios y destinaciones de los recaudos que se realizan por estos conceptos.

Pese a lo anterior disertación general, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público **NO DA CONCEPTO NEGATIVO** al Proyecto de Ley 059 de 2020 – Cámara, y en concordancia a lo anterior, emite una serie de recomendaciones con respecto al mismo, a saber:

1. Frente al parágrafo 2º del artículo 2º, que hace referencia a la aplicación del artículo 47 de la Ley 863 de 2003, señala el Ministerio de Hacienda la necesidad de efectuar dos ajustes a saber: (1) Que en caso de que el departamento del Meta no tenga pasivo pensional, el 20% correspondiente a la retención establecida en la ley anteriormente citada deberá ser destinado a los fines contemplados en los artículos 1º y 2º del proyecto de ley en cuestión; (2) Que la destinación a la que se hace referencia anteriormente se proceda a realizar previa verificación por parte de la Entidad Territorial de la inexistencia del mencionado pasivo pensional.
2. En el mismo sentido de lo señalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, señala el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que es necesario establecer la obligatoriedad en la aplicación de la estampilla, en los términos de ley y de la eventual ordenanza, para los 29 Municipios que componen el departamento del Meta;

3. Se solicita la eliminación del artículo 4º, ya que, de acuerdo con el Ministerio, las Entidades Territoriales gozan de autonomía para emitir ordenanzas y determinar tributos de orden local, razón por la cual considera que es inócua la remisión del Acto Administrativo en cuestión, toda vez que la Cartera de Hacienda carece de facultades de inspección, seguimiento y control respecto de estas;
4. Finalmente, señala el Ministerio que debe precisarse el término contemplado en el artículo 4º de la iniciativa, en lo que respecta al giro periódico de las tesorías municipales a la Secretaría de Hacienda Departamental, en lo que respecta a los recaudos de las estampillas.

3.5. Consideraciones de la Asamblea del Departamento del Meta frente al proyecto de ley 059 de 2020 – Cámara

Resulta importante resaltar el respaldo que tiene el presente proyecto de ley en la Asamblea Departamental del Meta. Al respecto, es necesario traer a colación dos comunicaciones allegadas a los despachos de la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal – autora de la iniciativa – la cual se transcribe a continuación, resaltando que la Duma Departamental exhorta a la parlamentaria a sacar adelante el proyecto de ley en cuestión, señalando que considera que *“el análisis, estudio y aprobación de este tipo de iniciativas es fundamental para el fortalecimiento del sector salud a partir de la generación de recursos que les permitan a los hospitales, centros o puestos de salud de los municipios del Meta, poder adecuar sus capacidades de atención frente a los retos que impone la crisis económica y sanitaria producida por el COVID-19”*. A continuación, se aporta en copia simple la mencionada comunicación oficial:



Igualmente, reposa en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes una comunicación suscrita por el Secretario General de la Asamblea Departamental del Meta y dirigida al Honorable Representante Alejandro Vega Pérez, en donde se exhorta al parlamentario a apoyar el mencionado proyecto debido a que se reitera que *“el análisis, estudio y aprobación de este tipo de iniciativas es fundamental para el fortalecimiento del sector salud a partir de la generación de recursos que les permitan a los hospitales, centros o puestos de salud de los municipios del Meta, poder adecuar sus capacidades de atención frente a los retos que impone la crisis económica y sanitaria producida por el COVID-19”*. A continuación, se aporta en copia simple la mencionada comunicación oficial:



3.6. Consideraciones finales de los ponentes

Habiendo revisado los argumentos e intervenciones aportadas a la fecha, resulta necesario emitir unas consideraciones con respecto a las razones que nos impulsan a suscribir la presente ponencia favorable al Proyecto de Ley 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta.”

Resulta claro para los ponentes, conforme a lo señalado en la exposición de motivos, que la situación del sector de la salud en el departamento del Meta viene atravesando una crisis importante derivada del cierre indefinido de varias de las IPS privadas de mayor capacidad en

el departamento, situación que le ha representado un aumento de la demanda de servicios en salud que debe atenderse a través de la red pública de la cual es referente, dada su mayor capacidad resolutoria, el Hospital Departamental de Villavicencio, IPS pública que se enfrenta constantemente a emergencias funcionales y sobreocupaciones que han llegado a bordear el 250% de la capacidad instalada original y que tiene la vocación de afectar no solo la prestación de servicios en salud a la población metense, sino a aquella que proviene de los demás departamentos de la Orinoquia y la Amazonia, ya que en estos territorios no se cuentan con los medios necesarios y expeditos para garantizar el derecho fundamental a la salud.

Resulta igualmente relevante señalar las consideraciones expresadas por el Ministerio de Salud quien, en su concepto institucional resaltó la importancia de la red pública del Departamento (que provee más del 60% del total de las camas de hospitalización del departamento) y que resulta esencial para poder proporcionar atención en los Municipios y territorios con mayor dispersión poblacional. Así las cosas, llama la atención que el propio jefe de la Cartera en Salud señale la necesidad de fortalecer la gestión asistencial, administrativa y financiera de las IPS pública que prestan sus servicios en el departamento. Situación que única y exclusivamente se logrará a través de financiamiento que permita mejorar la infraestructura, la dotación, los pagos a los profesionales de la salud, entre otras inversiones de carácter social que son justamente el elemento fundante del presente proyecto de ley.

Y es que a pesar de las consideraciones generales señaladas por los Ministerios de Salud y Hacienda, no puede dejarse de notar que ninguna de las Entidades emitió un concepto desfavorable al proyecto, y, por el contrario, se cuenta con dos comunicaciones emitidas por la Asamblea Departamental del Meta en donde hacen un llamado para trabajar, mejorar y aprobar el presente proyecto de ley de cara a las necesidades acuciantes en materia de salud, las cuales se han visto exacerbadas en el marco de la presente pandemia.

Tomando en consideración esta realidad, y a sabiendas que es el Congreso de la República el único que puede expedir una autorización para la emisión de una estampilla destinada a atender y fortalecer el sector público en salud del departamento del Meta (esto en virtud de lo señalado en las Sentencias C-538 de 2002 y C-768 de 2010), mal haría esta Comisión en desatender el llamado realizado por la Duma Departamental y el Ministerio de Salud en el sentido de seguir adelante con este proyecto, máxime si se tiene en consideración que el departamento del Meta nunca ha contado con una estampilla que permita fortalecer el sector salud, y que, al argüirse la multiplicidad de estampillas existentes y algunos malos resultados derivados de su implementación en terceras entidades territoriales, se incurre en (1) un flagrante desconocimiento de la territorialidad de las estampillas, en tanto cada Entidad Territorial a la cual se le ha autorizado la emisión y recaudo de las mismas goza de autonomía en su establecimiento, al tiempo que los resultados no son extrapolables entre uno y otro Departamento, dadas las especificidades y contextos diversos de cada una de las Entidades Territoriales del país; y se incurre igualmente en una situación discriminatoria y lesiva para el departamento del Meta, habida cuenta que muchas otras Entidades Territoriales han sido autorizadas para la expedición de las estampillas pro-hospitales y/o pro-salud, y de que, a pesar de las necesidades y de la importancia de contar con recursos que permitan fortalecer la oferta pública en salud en el Departamento y por extensión en la región de la Amazonia y la

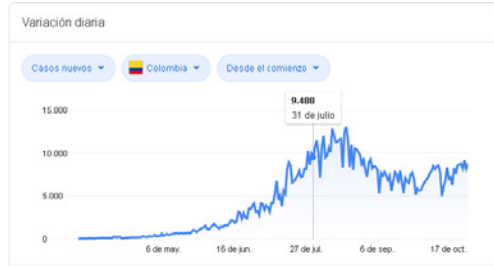
Orinoquia, se niegue la oportunidad para que la Asamblea Departamental, en el marco de su autonomía discuta y apruebe, si a bien lo tiene, este nuevo gravamen destinado a la inversión social y el mejoramiento en las condiciones de vida de los metenses.

Finalmente, debe indicarse que a pesar de que el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud señalan la necesidad de implementar una norma orgánica que regule las condiciones y homogenice los parámetros para la emisión de las estampillas en el territorio nacional, no es menos cierto que a la fecha no existe una normatividad o siquiera un proyecto de normatividad en este sentido, razón por la cual se considera que imposibilita el trámite de estas iniciativas, cuando están debidamente justificadas y soportadas, bajo el pretexto de que existen muchas disposiciones similares en otros Departamentos y que sería deseable su racionalización, constituye un flagrante incumplimiento a lo señalado en los artículos 338 de la Constitución Política, así como de las precisas funciones que se le irrogan al Congreso de la República en las Sentencias C-538 de 2002 y C-768 de 2010, en calidad de órgano soberano en materia impositiva y garante del principio de legalidad tributaria.

3.6.1. Situación coyuntural para los hospitales públicos del departamento del Meta y de la nación: el COVID-19.

No es desconocido tampoco el hecho que el actual momento de crisis sanitaria debido a la pandemia generada por el virus sars-COVID19 refiere un reto para las instituciones públicas en torno a enfrentar el final de la primera ola de contagios y el inicio de la segunda, máxime cuando aún no se cuenta con la vacuna. Teniendo como premisa mayor el hecho suficientemente sustentado en los acápites anteriores por el que el departamento no cuenta con la suficiente infraestructura para cubrir las necesidades básicas que requiere la población en tiempos de normalidad, es claro que la necesidad de recursos se hace imperiosa cuando se ha de enfrentar una pandemia, tal como se ha hecho hasta ahora, y como se habrá de realizar. De hecho, el mismo Análisis de Situación del Departamento (ASIS) reporta el déficit de camas de los hospitales para atención de situaciones complejas, así como también toma de referencia que el Departamento es el punto de referencia para toda la región de la Orinoquia en cuanto a la prestación de salud, lo cual deja en una situación agobiante al ente territorial para atender la actual crisis.

El siguiente cuadro muestra que la curva de positividad de casos de COVID-19, si bien tuvo una disminución considerable en los meses de agosto y de septiembre, ahora se muestra en un peligroso aumento, que coincide con los datos reportados desde Europa, en donde los países de este continente ya entraron a la segunda ola de contagios:



Fuente: OMS (2020, octubre 29)

La situación en el departamento del Meta con respecto al COVID19 a fecha de octubre 29 es la siguiente:

Meta		
Total de casos	Personas recuperadas	Muertes
21.966	20.336	512

Con lo cual es necesario llamar la atención en lo siguiente: si el departamento no cuenta con la estructura suficiente para atender situaciones complejas desde la normalidad, una nueva la generada por el COVID19 hace prever la necesidad de recursos para el sector salud con el fin de afrontar de la mejor manera esta situación crítica que se avecina. De hecho, la revista Biomédica, del Instituto Nacional de Salud, realizó un ranking de las entidades territoriales en Colombia en cuanto a desempeño en el manejo de la crisis sanitaria generada por el COVID19, y el Departamento del Meta en el nivel bajo en vigilancia de las entidades de salud durante los primeros seis meses de pandemia, y nivel intermedio bajo en cuanto a porcentaje de letalidad de personas diagnosticadas con el virus, siendo Villavicencio la octava ciudad del país en número de casos positivos confirmados con 16277 a fecha del 28 de octubre.

Cuadro 3. Letalidad entre individuos diagnosticados con infección de SARS-CoV-2 en los territorios colombianos en los primeros 6 meses de pandemia

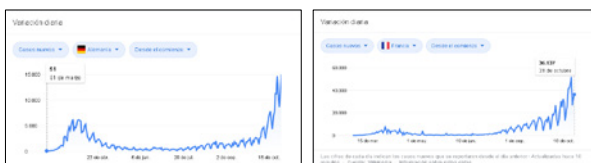
Entidad	Letalidad (%)
Colombia	6,14
Atenas de San Andrés	6,12
Magdalena	5,67
Putumayo	4,33
Antioquia	4,24
La Guajira	4,48
Caquetá	4,35
Santander	4,13
Arauca	4,10
Valle del Cauca	3,73
Cundinamarca	3,68
Nariño	3,67
Quindío	3,64
Cesar	3,57
Bolívar	2,93
Córdoba	2,74
Chocó	2,68
Magdalena del Caribe	2,57
Tolima	2,54
Meta	2,24
Caquetá	2,06
Antioquia	2,12
Bolívar	2,11
Córdoba	1,94
Guaviare	1,82
Arauca	1,82
Risaralda	1,79
Santander	1,74
Sucre	1,44
Santander	0,88

Cuadro 4. Ranking de desempeño de la vigilancia en salud pública de las entidades territoriales colombianas, durante los primeros 180 días de pandemia de COVID-19

Desempeño	Entidad
Alto	Atlántico
	Tolima
	Sogotá
	Nariño
	Valle de Cauca
Intermedio	Cesar
	La Guajira
	Caquetá
	Norte de Santander
Bajo	Valencia
	Guaviare
	Sarandí
	Noroná
	Risaralda
	Nequía
	Guaviare
	Caquetá
	Boyacá
	Caquetá
	Meta
	Caquetá
	Meta
	Cundinamarca
	Huila
	Déjima
	Quindío
Caquetá	
Chocó	
Arauca	
Santander	
Sucre	

FUENTE: Hurtado-Ortiz A., Moreno-Montoya J., Prieto-Alvarado F.E., Idrovo A.J. Evaluación comparativa de la vigilancia en salud pública de COVID-19 en Colombia: primer semestre. Biomédica. 2020; 40 (Sp.2)

Bajo esa línea, se hace imperioso advertir a los Honorables Congresistas lo siguiente: los datos que aportan distintos países de Europa, que representaron para Colombia una advertencia clara al inicio de la pandemia sobre las cifras del virus, deben representar ahora una señal clara para preparar al sistema de salud lo más pronto posible de cara a la segunda ola del virus. A continuación se presentan las estadísticas aportadas por parte de las entidades de salud en Alemania y Francia:



Fuente: OMS, e institutos de salud nacionales de cada país.

Ahora, es claro que se necesita de manera urgente invertir en recursos en el área de salud debido a la crisis. Sin embargo, al analizar el proyecto de ley aprobado para el presupuesto general de la Nación de la vigencia 2021 y el presupuesto regionalizado del mismo, se pueden encontrar los siguientes datos: habrá un aumento del 12,44% en el presupuesto del Ministerio de Salud y la Protección Social, y a la Superintendencia de Salud, un aumento del 7,67%, a pesar de la contingencia, no está dentro de los sectores administrativos con mayor aumento;

por otra parte, en el presupuesto regionalizado se encuentra que la asignación inicial a salud es de 7.120 (cifra en millones de pesos), lo cual comparativamente con otros rubros, deja abierta una necesidad primaria al sector salud para encontrar fuentes de financiación de cara a una nueva ola generada por el virus COVID19.

3.6.2. Petición del Ministerio de Hacienda al Congreso de la República para expedir un marco regulatorio en torno a la emisión de las estampillas.

Una de las razones por las cuales los conceptos del Ministerio de Hacienda se han mostrado reticentes a la hora de dar su aval a nuevos proyectos de ley que tengan por objeto autorizar la emisión de más estampillas es la inexistencia de un marco regulatorio que establezca un control claro al recaudo de tal tributo, así como parámetros claros desde el ente legislativo para disminuir la proliferación de este tipo de tributos territoriales. Esta situación justamente está siendo objeto de trámite en el Congreso, actualmente en la plenaria de la cámara de Representantes, mediante el Proyecto de Ley No. 016 de 2020, "Por medio de la cual se regula la evaluación y control de la destinación de los recursos recaudados por concepto de estampillas y se dictan otras disposiciones", con lo cual se responde de manera positiva al querer del Ministerio de Hacienda, y coadyuva a la labor de expedición normativa en cuestión de tributos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Esta iniciativa además ya cuenta con la gran colaboración de la Contraloría General de la República, quien mediante concepto allegado a la Secretaría General, avaló tal iniciativa y aportó en la modificación de algunos de sus artículos. Tal es así que en la ponencia para segundo debate de dicho proyecto de ley se menciona

La iniciativa que se encuentra bajo estudio, busca que, a partir del análisis efectuado por parte del ente de control, en este caso, en cabeza de la Contraloría General de la Nación, se pueda brindar una herramienta técnica para la toma de decisiones en cabeza de los entes territoriales, determinando la obligación de evaluar el impacto social, ambiental y económico generado por la inversión de los recursos en los sectores a beneficiar.

Esta situación también se enmarca dentro de las sugerencias que han hechos los informes de expertos relacionados al régimen tributario nacional, quienes han señalado la opción de adelantar un "desmonte" de las estampillas, en consideración a los sobrecostos que ellos generan para los municipios.

Dado lo anterior, es importante aprovechar la existencia de un camino allanado a la expedición de un marco regulatorio y de control para el tributo territorial de estampillas para impulsar este proyecto de ley que, dada la contingencia generada por la pandemia del COVID-19, inyectaría con importantes recursos económicos a un departamento cuyo sector de la salud necesita urgentemente herramientas para enfrentar la crisis, y superada esta, fortalecer su operatividad en el marco de la garantía y defensa del derecho a la salud de todos los usuarios.

4. Pliego de Modificaciones

Tomando en consideración las observaciones y comentarios emitidos por los Ministerio de Salud y Protección Social, de Hacienda y Crédito Público, así como de las deliberaciones propias entre los ponentes, se proponen las siguientes modificaciones con respecto al texto presentado para primer debate, teniendo también en cuenta la conciliación realizada entre los

autores de los dos proyectos de ley para promover un único texto definitivo, de la siguiente manera:

Texto radicado del Proyecto de Ley 059 de 2020 – Cámara	Texto radicado del Proyecto de Ley 231 de 2020 – Cámara	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley 059 de 2020 - Cámara	Justificación de las modificaciones
“Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta.” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:	“Por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta”. El Congreso de la República de Colombia	“Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta.” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:	Se acoge el título del Proyecto de Ley 059 de 2020 por acoger muchos más actores del sector salud del departamento del Meta como entidades objeto de la destinación del recaudo de la estampilla.

Artículo 1°. Objeto y valor de la emisión.	ARTÍCULO I°. OBJETO Y VALOR DE LA EMISIÓN.	Artículo 1°. Objeto.	Se concilia entre
Autorícese a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.)	Crease y autorízase a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Meta, hasta por la suma de un billón de pesos (\$ 1.000.000.000.000) a precios constantes de 2020. La suma recaudada se asignará así: el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos.	Autorícese a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.)	autores de los dos proyectos la suma total del valor de la emisión de la estampilla, n virtud de promover la no posterior ampliación de la misma y dotar a los Hospitales Públicos y centros de salud públicos del departamento del Meta de recursos suficientes para enfrentar la crisis generada por el COVID-19.

Artículo 2°. Destinación. Los valores recaudados por la estampilla a la que se refiere el artículo anterior se destinarán a:	ARTÍCULO 2o. DESTINACIÓN. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:	Artículo 2°. Destinación. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos del Departamento del Meta, que la Asamblea Departamental determine sobre los valores recaudados.	Se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al artículo 2 del Proyecto de Ley 059 de 2020, en el sentido de modificar el parágrafo 3° en el texto conciliado entre los autores de los dos proyectos, en el sentido de establecer que en caso de que el departamento del Meta no tenga pasivo pensional, el 20% correspondiente a la retención establecida en la ley anteriormente citada deberá invertirse en los fines contemplados en los artículos 1° y 2° del proyecto de ley en cuestión.
1. Atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario. 2. Pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público en el Departamento que se requieran para garantizar la prestación del servicio de salud. 3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°. 4. Adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir la función propia de cada una. 5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. 6. Compra de suministros. 7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para	1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. 2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo. 3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física. 4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir la función propia de cada una. 5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. 6. Compra de suministros. 7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para	Parágrafo primero: Prioritariamente los valores recaudados por la estampilla a la que se refiere el artículo anterior se destinarán a: 1. Atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario. 2. Pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público en el Departamento que se requieran para garantizar la prestación del	Igualmente, se precisa que la destinación a la que se hace referencia anteriormente se proceda a realizar previa verificación por parte de la Entidad Territorial de la inexistencia del mencionado pasivo pensional.

artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.	poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.	servicio de salud.	
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. 6. Compra de suministros necesarios para la prestación del servicio de salud. 7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas 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. 8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de dotar a las diferentes áreas asistenciales de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, informática o comunicaciones, de capacidad para	8. 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 1°. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar. PARÁGRAFO 2°. La Asamblea Departamental del Meta determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de	3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°. Adquisición, o reparación de los equipos requeridos para el desarrollo y cumplimiento de la función propia de cada una. 5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios. 7. 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. 8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a	

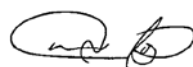
<p>atender la demanda de servicios por parte de la población del Departamento.</p> <p>Parágrafo Primero. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presente el sector salud, así como a los hospitales públicos de los diferentes niveles, los centros de salud, los puestos de salud o los recursos mediante los cuales se prestan los servicios de salud y se encuentren instalados en el Departamento.</p> <p>Adicionalmente, las asignaciones de que trata el presente parágrafo deberán tomar en consideración el número de pacientes atendidos y a la complejidad de los procedimientos que realiza.</p> <p>Parágrafo Segundo. 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</p> <p>cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1o. de la presente ley.</p> <p>fin de dotar a las diferentes áreas asistenciales de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, biotecnología, informática o comunicaciones, de capacidad para atender la demanda de servicios por parte de la población del Departamento.</p> <p>Parágrafo Segundo. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presente el sector salud, así como a los hospitales públicos de los diferentes niveles, los centros de salud, los puestos de salud o los recursos mediante los cuales se prestan los servicios de salud y se encuentren instalados en el Departamento.</p> <p>Adicionalmente, las asignaciones de que trata el presente parágrafo deberán</p>	<p>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.</p> <p>tomar en consideración el número de pacientes atendidos y a la complejidad de los procedimientos que realiza.</p> <p>Parágrafo Tercero. 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 deberá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo, previa verificación de la no existencia del pasivo pensional territorial.</p>
<p>Artículo 3º. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental del Meta 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 del Meta.</p> <p>La Asamblea Departamental del Meta facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley, conforme a lo señalado en el artículo 1º.</p> <p>Parágrafo. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos</p> <p>ARTÍCULO 3o. ATRIBUCIÓN. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta 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 del Meta. La Asamblea Departamental del Meta 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 1o. de la presente ley.</p> <p>Se acoge la sugerencia del Ministerio de Salud y Protección Social en el sentido de señalar la obligatoriedad por parte de los Municipios de implementar la estampilla, previa autorización y determinación de la Asamblea Departamental del Meta. Se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto de la precisión sobre los actos y contratos en los que participen funcionarios municipales.</p> <p>Facúltese a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su</p>	<p>con personas naturales.</p> <p>municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley, conforme a lo señalado en el artículo 1º.</p> <p>Parágrafo primero. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.</p> <p>Parágrafo segundo. Se excluyen también de este pago los actos o contratos relacionados con el sector salud.</p>

<p>Artículo 4º. Información al Gobierno nacional. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental del Meta 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.</p>	<p>ARTÍCULO 4º. INFORMACIÓN AL GOBIERNO NACIONAL. Las providencias que expida la Asamblea Departamental del Meta 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.</p>	<p>Se elimina en virtud del hecho por el que se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que resulta innecesario establecer la remisión de las ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental del Meta en el marco de lo dispuesto en la presente iniciativa, toda vez el mencionado Ministerio no tiene las competencias para ejercer control o realizar acciones frente a dichos actos, los cuales, además, se expiden en ejercicio de facultades constitucionales y legales en el marco de la facultad impositiva de la que son titulares las Entidades Territoriales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política</p>					
<p>Artículo 6º. Destinación. El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2º 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.</p>	<p>Artículo 5º. Destinación. El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2º de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos actos será determinada por la Asamblea Departamental en la ordenanza que establezca la estampilla de que trata la presente ley.</p>	<p>Se acoge la sugerencia del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley 059 de 2020, en el sentido de eliminar la limitación del valor máximo de la tarifa, esto debido a que tal y como venía contemplado en el proyecto original podría estarse vulnerando la autonomía reconocida constitucionalmente a las Entidades Territoriales para la fijación de los elementos de los tributos que les son endógenos.</p>					
			<table border="1"> <tr> <td data-bbox="808 2429 987 2429"> <p>Artículo 5º. 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.</p> </td> <td data-bbox="987 2429 1159 2429"> <p>ARTÍCULO 5º. 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.</p> </td> <td data-bbox="1159 2429 1312 2429"> <p>Artículo 4º. 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.</p> </td> <td data-bbox="1312 2429 1482 2429"></td> </tr> </table>	<p>Artículo 5º. 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.</p>	<p>ARTÍCULO 5º. 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.</p>	<p>Artículo 4º. 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.</p>	
<p>Artículo 5º. 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.</p>	<p>ARTÍCULO 5º. 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.</p>	<p>Artículo 4º. 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.</p>					
			<table border="1"> <tr> <td data-bbox="808 2429 987 2429"> <p>Artículo 7º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p> </td> <td data-bbox="987 2429 1159 2429"> <p>ARTÍCULO 6º. RECAUDOS Y CONTROL. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley. 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 del Meta y de las municipales en donde existan.</p> </td> <td data-bbox="1159 2429 1312 2429"> <p>Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán trimestralmente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p> </td> <td data-bbox="1312 2429 1482 2429"> <p>Se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley 059 de 2020, en el sentido de que resulta necesario establecer un término específico para las transferencias que deben realizar las tesorerías municipales a la Secretaría de Hacienda Departamental.</p> </td> </tr> </table>	<p>Artículo 7º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p>	<p>ARTÍCULO 6º. RECAUDOS Y CONTROL. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley. 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 del Meta y de las municipales en donde existan.</p>	<p>Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán trimestralmente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p>	<p>Se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley 059 de 2020, en el sentido de que resulta necesario establecer un término específico para las transferencias que deben realizar las tesorerías municipales a la Secretaría de Hacienda Departamental.</p>
<p>Artículo 7º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p>	<p>ARTÍCULO 6º. RECAUDOS Y CONTROL. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley. 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 del Meta y de las municipales en donde existan.</p>	<p>Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales. Las tesorerías municipales le harán trimestralmente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.</p>	<p>Se acoge la sugerencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley 059 de 2020, en el sentido de que resulta necesario establecer un término específico para las transferencias que deben realizar las tesorerías municipales a la Secretaría de Hacienda Departamental.</p>				

<p>Artículo 8°. Control. El control y vigilancia fiscal 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 del Meta.</p>	<p>Artículo 7°. Control. El control y vigilancia fiscal 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 del Meta y de las contralorías municipales donde existan.</p>
<p>Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 7o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

5. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 059 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta” acumulado con el Proyecto de Ley No. 231 de 2020 – Cámara “Por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta”.



Armando Zabarain D' Arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Ponente



Carlos Mario Farión Daza
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.



Gustavo Hernán Puentes Díaz
H. Representante Depto. de Boyacá.
Ponente



Óscar Darío Pérez Pineda
H. Representante Depto. de Antioquia
Ponente

6. Texto propuesto para primer debate.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 059 DE 2020 – CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY No. 231 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Autorícese a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000.) a precios constantes de 2020.

Artículo 2°. Destinación. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos del Departamento del Meta, que la Asamblea Departamental determine sobre los valores recaudados.

Parágrafo primero: Prioritariamente los valores recaudados por la estampilla a la que se refiere el artículo anterior se destinarán a:

1. Atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario.
2. Pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público en el Departamento que se requieran para garantizar la prestación del servicio de salud.
3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°.
4. Adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
6. Compra de suministros necesarios para la prestación del servicio de salud.

7. 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.
8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de dotar a las diferentes áreas asistenciales de las entidades a las que hace referencia el artículo 1°, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, biotecnología, informática o comunicaciones, de capacidad para atender la demanda de servicios por parte de la población del Departamento.

Parágrafo Segundo. Los recaudos provenientes de la estampilla se asignarán de acuerdo con las necesidades que presente el sector salud, así como a los hospitales públicos de los diferentes niveles, los centros de salud, los puestos de salud o los recursos mediante los cuales se prestan los servicios de salud y se encuentren instalados en el Departamento.

Adicionalmente, las asignaciones de que trata el presente parágrafo deberán tomar en consideración el número de pacientes atendidos y a la complejidad de los procedimientos que realiza.

Parágrafo Tercero. 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 deberá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo, previa verificación de la no existencia del pasivo pensional territorial.

Artículo 3°. Atribución. Autorícese a la Asamblea Departamental del Meta 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 del Meta, quienes deberán adoptarla sobre los actos o contratos en los que participen los funcionarios municipales, atendiendo los términos de esta ley y de la respectiva ordenanza.

Facúltese a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio, cuya emisión se autoriza por esta ley, conforme a lo señalado en el artículo 1°.

Parágrafo primero. Se excluyen de este pago los contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.

Parágrafo segundo. Se excluyen también de este pago los actos o contratos relacionados con el sector salud.

Artículo 4º. 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.

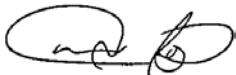
Artículo 5º. Destinación. El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2º de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos será determinada por la Asamblea Departamental en la ordenanza que establezca la estampilla de que trata la presente ley.

Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales.

Las tesorerías municipales le harán trimestralmente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, para que ésta distribuya los recursos conforme a las disposiciones y destinaciones específicas contempladas en la presente ley, y en los términos de la ordenanza emitida por la Asamblea del Departamento del Meta.

Artículo 7º. Control. El control y vigilancia fiscal 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 del Meta y de las contralorías municipales donde existan.


Artículo 8º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



Armando Zabaráin D' Arce
H. Representante Dpto. Atlántico
Ponente



Carlos Mario Farelo Daza
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente.



Gustavo Hernán Puentes Díaz
H. Representante Depto. de Boyacá.
Ponente



Óscar Darío Pérez Pineda
H. Representante Depto. de Antioquia
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2020 CÁMARA

por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2020

por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 339 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES." ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO.365 DE 2020: "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Fueron designados como Coordinador Ponente el Honorable Representante Oscar Darío Pérez Pineda y como Ponente el Honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, de acuerdo a la comunicación enviada por la Secretaría General de la comisión tercera constitucional permanente cámara de representantes el 23 de noviembre del presente año, para el proyecto de Ley 339 de 2020 Cámara "POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El 26 de noviembre de 2020 llega comunicación enviada por la Secretaría General de la Comisión Tercer Constitucional Permanente Cámara de Representantes donde se notifica la acumulación del proyecto de ley No. 339 con el proyecto de ley No. 365 de 2020 cámara, "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

De tal forma se designan como Coordinadores Ponentes los Honorables Representantes Oscar Darío Pérez Pineda y Yamil Hernando Arana Padouí y como Ponentes los Honorables Representantes Carlos Alberto Carreño Marín y Carlos Mario Farelo Daza.

El proyecto de Ley 339 de 2020 Cámara es radicado el 11 de agosto de 2020, por su autor el Honorable Representante Armando Zabaráin de Arce.

El proyecto de Ley 365 de 2020 Cámara es radicado el 18 de agosto de 2020, por los autores y Honorables Congresistas: H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulloa, H.S. José David Name Cardozo, H.S. Antonio Sanguino Pérez, H.S. Wilson Arias Castillo, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. José Luis Correa López, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela.

Pero es importante destacar que el Proyecto de Ley 365 de 2020 Cámara ya había sido radicado el 14 de agosto de 2019 con el número de proyecto de Ley 166 de 2019 Cámara, por los Honorables Representantes: Mauricio Andrés Toro Orjuela, Katherine Miranda Peña, María José Pizarro, León Freddy Muñoz Lopera, Harry Giovanni González García, David Ricardo Racero Mayorca, Inti Raúl Asprilla Reyes,

Julián Peinado Ramírez, Omar de Jesús Restrepo, José Luis Correa López, Faber Alberto Muñoz Cerón, Gloria

Betty Zorro Africano, Luis Alberto Albán Urbano, Cesar Ortiz Zorro y los Honorables Senadores: Ivan Cepeda Castro, Wilson Never Arias Castillo, Sandra Lilian Ortiz Nova, Victoria Sandino Simanca, Jorge Eduardo Londoño, Antonio Sanguino Pérez. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso número 759. El proyecto fue negado por la comisión tercera.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY No. 339 DE 2020 CAMARA "POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

ARTÍCULO 1. OBJETO: El Objeto de la presente ley es actualizar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, al igual que establecer un Impuesto al Consumo para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), que contribuya al recaudo de recursos territoriales.

El impuesto recaudado por el consumo de productos extranjeros se destinará al Fondo-Cuenta de impuestos al consumo de productos extranjeros de que trata el artículo 224 de la Ley 223 de 1995.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el título del Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

CAPÍTULO IX.

IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO y PRODUCTOS AFINES"

<p>ARTÍCULO 3: adiciónese el artículo 206-1 al capítulo IX de la ley 223 de 1995, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 206-1. DEFINICIONES: Para los efectos de esta Ley los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se determina:</p> <p>a) Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado: Dispositivos que permiten el consumo de productos de mixtura de tabaco por medio del calentamiento sin requerir combustión.</p> <p>b) Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que contiene nicotina y que suele contener aromatzantes.</p> <p>c) Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que suele contener aromatzantes, y no contiene nicotina.</p> <p>d) Solución líquida: mezcla de propilenglicol, glicerina, ácido benzoico, ingredientes naturales y artificiales que aportan el aroma al aerosol emitido por el calentamiento que permite los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y los Sistemas similares sin nicotina, la mezcla puede contener o no nicotina.</p> <p>ARTÍCULO 4. NATURALEZA: El Impuesto al Consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines es un impuesto de propiedad de la Nación que se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital.</p> <p>ARTÍCULO 5. HECHO GENERADOR: Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:</p> <p><i>"ARTÍCULO 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos de tabaco calentado, en la jurisdicción de los departamentos.</i></p> <p><i>El hecho generador para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) será el consumo de la Solución Líquida que se calienta por medio de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), en la jurisdicción de los Departamentos."</i></p>	<p>ARTÍCULO 6. BASE GRAVABLE: Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 210. BASE GRAVABLE: A partir del 1° de enero de 2021 la base gravable del impuesto para el caso de los cigarrillos, el tabaco elaborado y los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado estará constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto.</p> <p><i>La base gravable del Impuesto para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la Solución Líquida.</i></p> <p>ARTÍCULO 7. TARIFAS. Modifíquese el numeral 1 y Adiciónense los numerales 3 y 4 al artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:</p> <p><i>"1. Para los cigarrillos, tabacos cigarros y cigarritos: la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles será de \$200 en 2021 y \$230 en 2022.</i></p> <p><i>3. Para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles de tabaco calentado será de \$170 en 2021, de \$190 en 2022 y de \$220 en 2023.</i></p> <p><i>4. Para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) la tarifa por cada mililitro de líquidos consumidos mediante cigarrillos electrónicos, será de \$500 en 2021, de \$650 en 2022 y de \$800 en 2023."</i></p> <p>ARTÍCULO 8. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p>
<p>"PARÁGRAFO 1°. Para la picadura, rapé, chimú, consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas consumidos mediante Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995."</p> <p>ARTÍCULO 9. ASPECTOS FORMALES: El período gravable, forma de declarar y pagar el impuesto, así como los demás aspectos formales deberán seguir las normas previstas en el Capítulo X de la Ley 223 de 1995 reglamentadas por el título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1625 de 2016.</p> <p>ARTÍCULO 10. Exclusión de la base gravable: El impuesto al consumo no forma parte de la base gravable para liquidar el impuesto a las ventas.</p> <p>ARTÍCULO 11. LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO. Autorícese al gobierno nacional para dotar del presupuesto y el personal necesarios al Centro Integrado Contra el Contrabando de Cigarrillo y Licores, integrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA)</p> <p>ARTÍCULO 12. Vigencias y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>TEXTO DEL PROYECTO DE LEY No. 365 DE 2020 CAMARA. "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Artículo. 1°: Objeto: El objeto de la presente ley es reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos, tabacos, picadura de tabaco, rapé y chimú mediante medidas fiscales que, a su vez, contribuyan en el recaudo de recursos con la destinación desarrollada en las leyes aplicables a la materia.</p> <p>Artículo. 2°: Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 211. A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:</p> <p>1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarritos, \$7.785 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.</p>	<p>2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$655 pesos.</p> <p>Los anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p> <p>PARÁGRAFO 1°: Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol llerado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).</p> <p>PARÁGRAFO 2°: Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.</p> <p>PARÁGRAFO 3°: La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.</p> <p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).</p> <p>Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla</p>

por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se regirá por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

PARÁGRAFO 1º. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere este artículo.

PARÁGRAFO 2º. La participación del Distrito Capital de Bogotá del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se regirá por lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019 y demás normas concordantes.

PARÁGRAFO 3º. La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7º de la Ley 1393 de 2010.

PARÁGRAFO 4º: El componente ad valorem al que se refiere este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

Artículo 4º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DE LAS INICIATIVAS

Los proyectos de ley acumulados tienen por objeto disminuir los daños en salud que causa el consumo de cigarrillos, tabaco, cigarrillos, Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), a partir del desincentivo de su consumo mediante el incremento y la actualización en la tarifa de venta al público. El aumento de precios dirigido al consumidor, en gran medida contribuye a disminuir su adquisición, lo cual, proporcionalmente beneficia la salud de la población y mitiga los efectos nocivos tanto para la población con hábitos de consumo, como para la población no fumadora.

Adicionalmente, el artículo 49² señala que la prestación del servicio de salud está a cargo del Estado, y se resalta la obligación de toda persona por procurar por el cuidado integral de su salud, nuevamente se es enfático en que el proyecto de ley propuesto busca hacer efectivos estos mandatos constitucionales.

"ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...).

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...)" (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado, por otro lado, el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de

ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

"ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad."

"ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)"

² Sobre el artículo ver la siguiente jurisprudencia concordante: C-479-92; C-517-92; C-559-92; C-560-92; C-580-92; C-590-92; C-176-96; C-045-2001; C-506-2001; C-540-2001; C-580-2001; C-646-2001; C-742-2001; C-828-2001; C-837-2001; C-867-2001; C-921-2001; C-1173-2001; C-1250-2001; C-006-2002; C-010-2002; C-013-2002; C-092-2002; C-109-2002; C-130-2002; C-157-2002; C-176-2002; C-184-2002; C-066-03; C-331-03; C-040-04; C-124-04; C-227-04; C-349-04; C-510-04; C-355-06; C-1041-07; C-260-08; C-491-12;

ANTECEDENTES JURIDICOS

Viabilidad jurídica de iniciativas legislativas en materia de impuestos

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

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

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

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

En tal medida, cuando se va decantando el catálogo de derechos fundamentales se hace mención a la protección de los niños, resaltando la integridad física, la salud y una alimentación equilibrada para ellos, así, la disposición es totalmente aplicable al proyecto de ley, en vista que la infancia es un segmento de la población que más consume los productos que se están gravando. El artículo 44 de la Constitución Política indica:

"ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...)" (Resaltado fuera de texto).¹

¹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006, "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una buena calidad de vida que supone la generación de condiciones que les aseguren, entre otros aspectos, una alimentación nutritiva y equilibrada desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada.

"ARTÍCULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías." (Resaltado fuera de texto).

En lo atinente a la iniciativa congresional en materia tributaria, es menester aclarar que NO existe iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional en temas tributarios, es un mito que se está volviendo realidad y está tomando fuerza en contra de las iniciativas del Congreso de este tipo, para cercenar desde un inicio cualquier debate que se proponga por nosotros frente al tema.

Por lo anterior, se debe recordar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, habla que el Gobierno Nacional es el único que puede tener iniciativa cuando se decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y lo referente al numeral 11 del artículo 150 de la misma norma.

Así, es imperativo destacar que el numeral 11 del artículo 150 de la C.P. se refiere a temas de índole presupuestal o de gasto público cuando dice "11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" como ya lo ha mencionado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos, por lo cual no existe iniciativa exclusiva gubernamental en este aspecto, y es perfectamente posible que cualquier Congresista proponga motu proprio cualquier creación, modificación o eliminación de tributos, siempre y cuando no se propongan exenciones a los ya existentes de orden nacional y el debate inicie en la Cámara de Representantes, conforme indica el artículo 154 en comentario.

Si hubiera iniciativa exclusiva legislativa en temas tributarios, el artículo 154 de la C.P. hubiera hecho referencia al numeral 12 del artículo 150 de la norma normarum el cual dice: "12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley." De tal modo, la restricción esta para asuntos presupuestarios y de ninguna manera para temas tributarios.

Por lo anterior, mal haría una ponencia en pedir o esperar un aval del Ministerio de Hacienda por este aspecto, pues no se puede supeditar el poder tributario del Congreso a la voluntad del Gobierno Nacional como ha venido sucediendo.

CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Las medidas que buscan garantizar el bienestar de los colombianos en materia de salud pública son una necesidad imperiosa. A continuación, se referencian de forma sucinta unos datos recopilados por investigadores de la Fundación Anaás, expertos en el estudio de la incidencia en el tabaco en Colombia⁵.

- Colombia, aproximadamente, tiene 2.8 millones de fumadores adultos. La población fumadora se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2013 y entre 2016 y 2017 cayó en términos absolutos.
- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.
- En Colombia tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costó \$ 4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año

Asimismo, la conveniencia de esta iniciativa legislativa encuentra asidero en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1109 de 2008, ordena una serie de medidas que el Estado Colombiano debe impulsar, fomentar e implementar, a saber⁶:

- Proteger las políticas públicas de la interferencia de la industria tabacalera (Art. 5.3)
- **Adoptar medidas de precios e impuestos que reduzcan el consumo (Art. 6)**
- Proteger contra la exposición del humo de tabaco - Espacios libres de humo (Art. 8)
- Reglamentar contenido e información sobre los productos de tabaco (Art. 9 y 10)
- Regular el empaquetado y etiquetado – advertencias sanitarias (Art. 11)
- Educar al público y promover la participación intersectorial (Art 12)
- Prohibición total de la publicidad, promoción y patrocinio (Art. 13)
- Programas eficaces de cesación (Art. 14)
- Eliminar el comercio ilícito (Art. 15)

⁵ Las cifras expuestas a continuación se encuentran disponibles en el siguiente documento: "Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

⁶ Ibidem

- Prohibir venta a menores, venta al menudeo y máquinas dispensadoras (Art. 16)
- Alternativas al cultivo y elaboración de productos de tabaco (Art. 17)
- Proteger el ambiente (Art. 18)
- Cooperación y comunicación (Parte VII) (**Subrayado fuera de texto**)

Un aspecto muy importante subyacente a las medidas aprobadas dentro del Convenio Marco involucra la adopción y medidas de precios e impuestos en materia de tabaco. En el mismo sentido, todas estas medidas involucran una universalidad: la consolidación de medidas efectivas que permitan desincentivar el consumo de tabaco. Esto reviste una importancia máxima toda vez, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, "el precio del cigarrillo en Colombia es bajo comparado con el de otros países de ingreso similar"⁷

Esto se evidencia en la forma en que la Ley 1819 de 2016 reglamenta aspectos de precios en materia de tabaco en Colombia. Así, la ley impone una tarifa de impuesto consistente en un valor de \$2100 por cajetilla de 20, una sobretasa del 10 %, y la tarifa general del IVA del 19 %. Con este contexto claro, el presente proyecto de ley busca implementar un ajuste a las tarifas del tabaco en Colombia, buscando incluir productos derivados y asociados, teniendo en cuenta el auge de los mismos y las cifras alarmantes de consumo.

a. EL AUMENTO DE PRECIOS COMO MEDIDA DE SALUD PÚBLICA

Los presentes proyectos de ley propenden por un reajuste de la tarifa del precio del cigarrillo por una razón fundamental: **el Sistema de Salud destina cientos de miles de millones de pesos para atender problemas de salud de personas consumidoras de cigarrillo**. No se puede olvidar que, tal como se referencia en líneas anteriores, fumar causa una serie de enfermedades muy complejas y costosas de tratar: enfermedades

⁷ Las referencias recopiladas se encuentran en el siguiente documento: "Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

cardíacas, neumonía, accidente cerebrovascular, cáncer de pulmón, entre otras graves enfermedades.

En un estudio publicado por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS)⁸ se pueden evidenciar las siguientes cifras:

- En 2015 en Colombia 88 personas murieron por día a causa del tabaquismo, y esto equivale al 16,1 % de las muertes en mayores de 35 años. Además, fumar disminuye, en promedio, la duración de la vida de un colombiano en 7 años.
- En Colombia tratar enfermedades asociadas con el consumo de tabaco costó \$ 4.69 billones en 2015, lo que equivale a 0,6 % del PIB en ese año.

Estas cifras ilustran una realidad muy preocupante.: **la grave crisis financiera del Sistema de Salud en Colombia** podría solventarse a mediano y largo plazo con la desincentivación de productos como el tabaco. El aumento de precios del cigarrillo, tal como se ha venido desarrollando, cumple con esa función. El acceso monetario a los productos como el cigarrillo es un factor esencial para evaluar el enorme daño que le causan a la salud de la población. A esto se le debe añadir un factor muy importante: el acceso que tiene la población menor de edad y adolescente al cigarrillo y a los dispositivos electrónicos derivados.

b. VENTAJAS PARA LA SALUD DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA A PARTIR DEL AUMENTO DE PRECIOS DEL CIGARRILLO

Finalmente, es menester referenciar una serie de datos que contribuyen a justificar la importancia y viabilidad del presente proyecto. Blanca Llorente y Norman Maldonado, académicos expertos en materia de tabaco, realizan un resumen⁷ profundamente valioso para la discusión del aumento de precios del cigarrillo como medida de salud pública. Exponen a su vez evidencia científica encaminada a demostrar que, tal como lo indican la OMS y la OPS en profusos lineamientos de política pública, el aumento del impuesto al cigarrillo incrementa el precio del mismo dando lugar a los siguientes efectos positivos:

⁸ Estudio disponible en el siguiente documento: "El tabaquismo en Colombia" de autoría del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) de Argentina en el año 2017. Disponible en: https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Files/tabaquismo_COLOMBIA.pdf.

⁷ Nota de Política 01" de autoría de Blanca Llorente y Norman Maldonado, expertos en materia de tabaco. Disponible en: <https://fundacionanaas.org/proyectos>.

Con el aumento de precios, se desincentiva el consumo de cigarrillo y sus derivados, reduciendo la causación de Enfermedades No Transmisibles (ENT), dando lugar a los siguientes eventos:

- Se disuade a las personas que aún no fuman.
- Ayuda para que los que apenas están experimentando dejen de hacerlo.
- En Colombia el aumento de \$700 a \$2100 entre 2016 y 2018 produjo un incremento real de 39.5 % en el precio de los cigarrillos y redujo en 16.7 % el consumo.

Se protege de forma efectiva a la población infantil y adolescente:

- La mayor parte de los fumadores en Colombia pertenecen a este segmento de la población.
- La población joven responde a los aumentos de precio del cigarrillo.

Reduce la utilización de servicios en salud, mitigando el costo de atención de las ENTs y reduce los costos asociados a discapacidad.

Se estima que el aumento logrado cercano al 50 % en el precio de los cigarrillos evitaría 45.049 muertes en los próximos 10 años, de acuerdo con el estudio adelantado por el Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS)⁸.

En términos de equidad y acceso a los servicios de salud, el grupo de fumadores de menores ingresos ahorraría 4 veces más en costos de tratamiento que el de ingresos más altos?

⁸ Estudio disponible en el siguiente documento: "El tabaquismo en Colombia" de autoría del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria (IECS) de Argentina en el año 2017. Disponible en: https://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Files/tabaquismo_COLOMBIA.pdf.

⁹ La explicación a este fenómeno la plantean Blanca Llorente y Norman Maldonado en los siguientes términos: "Esto ocurre porque personas con menores ingresos, al fumar menos o dejar de fumar, se enferman menos. Los cambios en el hábito de fumar ocurren porque las personas de menores ingresos son más sensibles al aumento en los precios; a su vez, el mayor ahorro en este segmento de hogares se da porque son más vulnerables frente al riesgo financiero por los altos costos de tratamiento de las enfermedades asociadas con el consumo de cigarrillo."

CONCLUSIONES

Hacer frente al consumo de tabaco para prevenir el desarrollo de enfermedades no transmisibles a nivel mundial, constituye uno de los principales desafíos para el siglo XXI.

Por lo tanto, el plan de acción para aplicar la estrategia mundial para la prevención y el control del consumo de tabaco, está dado en la imposición de impuestos correctivos los cuales bajo el marco del el tercer Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 buscan "garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades". Bajo este contexto y como una estrategia más amplia, han surgido las políticas de precios, en particular el aumento de los impuestos sobre el tabaco y otros productos insalubres, contribuyendo a la reducción de enfermedades no transmisibles, desalentando y reduciendo el consumo de productos nocivos para la salud, disminuyendo el costo fiscal asociado a programas de atención de dichas enfermedades y finalmente aprovechando los ingresos tributarios de éstos ajustes para la implementación de políticas públicas, encaminadas hacia el desarrollo sostenible.

Con base a lo anterior, se recomienda acompañar las iniciativas, aprovechando la potencialidad de los impuestos correctivos, que permiten impulsar un cambio en el comportamiento individual, concretamente una reducción en el consumo de tabaco, con el fin de obtener mejoras en términos de salud pública, ahorros fiscales en la atención de la salud y bienestar general.


PLIEGO DE MODIFICACIONES

P. L. 339 de 2020 Cámara	P.L. 365 de 2020 Cámara	ARTICULADO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
PL 339 de 2020 "Por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones".	PL 365 de 2020 "Por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones".	"Por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones"	Se acoge el título del PL 365 de 2020 Cámara
Artículo 1. Objeto: El Objeto de la presente ley es actualizar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, al igual que establecer un impuesto al Consumo para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de	Artículo. 1º: Objeto: El objeto de la presente ley es reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos, tabacos, picadura de tabaco, rapé y chimú mediante medidas fiscales que, a	Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos, tabacos, picadura de tabaco, rapé y chimú mediante medidas fiscales que,	Se toma el texto del PL 365 y se mejora la redacción.

Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), que contribuya al recaudo de recursos territoriales. El impuesto recaudado por el consumo de productos extranjeros se destinará al Fondo-Cuenta de Impuestos al consumo de productos extranjeros de que trata el artículo 224 de la Ley 223 de 1995.	su vez, contribuyan en el recaudo de recursos con la destinación desarrollada en las leyes aplicables a la materia.	contribuyan al recaudo de recursos con la destinación establecida en la normalidad vigente.	
Artículo 2º. Modifíquese el título del Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: "CAPÍTULO IX. IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES"	Artículo. 2º: Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: Artículo 211. A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborada serán las siguientes: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarrillos, tabacos, cigarrillos, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, \$7.785 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$655 pesos. Los anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro puntos. La	Artículo 2º: Modifíquese el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: Artículo 347. A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes: 1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarrillos, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, \$7.785 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. 2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$655 pesos. Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro puntos. La	Se acoge el Artículo 2 del PL 365, se modifica en la referencia al artículo que se modifica porque el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, fue modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016 y se mejora la redacción.

Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.	Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.	Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1º de enero de cada año las tarifas actualizadas.	
PARÁGRAFO 1º: Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	PARÁGRAFO 1º: Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	PARÁGRAFO 1º: Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	Se elimina la destinación del impuesto a la financiación del sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol, porque la Constitución en el artículo 359 establece la excepción para las rentas de destinación específica.
PARÁGRAFO 2º: Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.	PARÁGRAFO 2º: Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.	PARÁGRAFO 2º: Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.	El Parágrafo 2 y el Parágrafo 3 quedan iguales.
PARÁGRAFO 3º: La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.	PARÁGRAFO 3º: La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.	PARÁGRAFO 3º: La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.	
Artículo 3: adiciónese el artículo 206-1 al	Artículo 3º: Modifíquese el artículo	Artículo 3º: Modifíquese el artículo	Se acoge el artículo 3 del PL 365 y se corrige

capítulo IX de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así: ARTÍCULO 206-1. DEFINICIONES: Para los efectos de esta Ley los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se determina: a) Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado: Dispositivos que permiten el consumo de productos de mezcla de tabaco por medio del calentamiento sin requerir combustión. b) Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que contiene nicotina y que suele contener aromatizantes. c) Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que suele contener aromatizantes, y no contiene nicotina. d) Solución líquida: mezcla de propilenglicol, glicerina, ácido benzoico, ingredientes naturales y artificiales que aportan el aroma al aerosol emitido por el calentamiento que permite los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y los Sistemas similares sin nicotina. La mezcla puede contener o no nicotina.	6º de la Ley 1393 de 2010, el cual quedará así: Artículo 6º. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se registrá por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. PARÁGRAFO 1º. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere este artículo. PARÁGRAFO 2º. La participación del Distrito Capital de Bogotá del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se registrá por lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019 y demás normas concordantes. PARÁGRAFO 3º. La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7º de la	348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así: Artículo 6º. Componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrada en los canales de distribución definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se registrá por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. PARÁGRAFO 1º. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el presente artículo. PARÁGRAFO 2º. La participación del Distrito Capital de Bogotá del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se registrá por lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019 y demás normas concordantes.	el artículo 6º de la Ley 1393 de 2010, fue modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016. Se mejora la redacción. El resto de parágrafos quedan igual.
--	---	---	--

<p>Ley 1393 de 2010.</p> <p>PARÁGRAFO 4°: El componente ad valorem al que se refiere este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).</p>	<p>PARÁGRAFO 3°: La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.</p> <p>PARÁGRAFO 4°: El componente ad valorem al que se refiere este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).</p>			<p>Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), en la Jurisdicción de los Departamentos.</p> <p>ARTÍCULO 6. BASE GRAVABLE. Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 74 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 210. BASE GRAVABLE. A. parte del 1° de enero de 2021 la base gravable del impuesto para el caso de los cigarrillos, el tabaco elaborado y los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado estará constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto.</p> <p>La base gravable del impuesto para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la Solución Líquida.</p>			<p>Se elimina el Artículo 6 del PL 339 de Cámara.</p>
<p>ARTÍCULO 4. NATURALEZA: El Impuesto al Consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines es un impuesto de propiedad de la Nación que se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital.</p>	<p>Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge el artículo 4 del PL 365 de 2020 Cámara. Y queda igual</p>				
<p>ARTÍCULO 5. HECHO GENERADOR: Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 207. Hecho Generador. Esté constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos de tabaco calentado, en la jurisdicción de los departamentos.</p> <p>El hecho generador para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) será el consumo de la Solución Líquida que se calienta por medio de los</p>			<p>Se elimina el Artículo 5 del PL 339 de Cámara</p>	<p>ARTÍCULO 7. TARIFAS. Modifíquese el numeral 1 y Adiciónense los numerales 3 y 4 al artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:</p> <p>"1. Para los cigarrillos, tabacos cigarras y cigarrillos: la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles será de \$200 en 2021 y \$230 en 2022.</p> <p>3. Para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles de tabaco calentado será de \$170 en 2021, de \$190 en 2022 y de \$220 en 2023.</p>			<p>Se elimina el Artículo 7 del PL 339 de Cámara.</p>
<p>4. Para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) la tarifa por cada mililitro de líquidos consumidos mediante cigarrillos electrónicos, será de \$500 en 2021, de \$450 en 2022 y de \$800 en 2023."</p>				<p>nacional para dolo del presupuesto y el personal necesario al Centro Integrado Contra el Contrabando de Cigarrillo y Ueores, integrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA)</p>			<p>Se acoge el Artículo 4 del PL 365 de 2020 Cámara.</p>
<p>ARTÍCULO 8. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>"PARÁGRAFO 1°. Para la picadura, rapé, chimú, consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas consumidos mediante sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995."</p>			<p>Se elimina el Artículo 8 del PL 339 de Cámara.</p>	<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p>			
<p>ARTÍCULO 9. ASPECTOS FORMALES: El período gravable, forma de declarar y pagar el impuesto, así como los demás aspectos formales deberán seguir las normas previstas en el Capítulo X de la Ley 223 de 1995 reglamentadas por el título 1 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1425 de 2014.</p>			<p>Se elimina el Artículo 8 del PL 339 de Cámara.</p>	<p>Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presentamos PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables representantes dar primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes AL PROYECTO DE LEY No. 339 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES." ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO.365 DE 2020: "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p>			
<p>ARTÍCULO 10. Exclusión de la base gravable: El impuesto al consumo no forma parte de la base gravable para liquidar el impuesto a las ventas.</p>			<p>Se elimina el Artículo 10 del PL 339 de Cámara.</p>	<p>Del Honorable Representante,</p>			
<p>ARTÍCULO 11. LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO. Autorícese al gobierno</p>			<p>Se elimina el Artículo 11 del PL 339 de Cámara.</p>				
				<p>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Ponente</p>			

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 339 DE 2020 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY No. 365 DE 2020 CÁMARA.

TÍTULO PROPUESTO: "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es reglamentar medidas necesarias para desincentivar el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, cigarrillos, tabacos, picadura de tabaco, rapé y chimú mediante medidas fiscales que contribuyan al recaudo de recursos con la destinación establecida en la normatividad vigente.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:
Artículo 347. A partir de la expedición de la presente ley, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, columnas de tabaco para calentar y cigarrillos, \$7.785 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.
2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de \$655 pesos.

Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año inmediatamente siguiente a la expedición de la presente ley, al porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) más cuatro puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.

PARÁGRAFO 1°. Los ingresos adicionales recaudados por efecto del aumento de la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos serán destinados a financiar el

aseguramiento en salud, así como fortalecer en materia de financiamiento el sistema de rastreo y localización de tabaco y alcohol liderado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

PARÁGRAFO 2°: Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30 de 1971, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

PARÁGRAFO 3°: La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos especificada en este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la materia.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 6°. Componente ad valorem del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se adiciona con un componente ad valorem equivalente al 10% de la base gravable, que será el precio de venta al público efectivamente cobrado en los canales de distribución definidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla por los responsables del impuesto en la respectiva declaración y se regirá por las normas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

PARÁGRAFO 1°. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 2°. La participación del Distrito Capital de Bogotá del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se regirá por lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 2010 de 2019 y demás normas concordantes.

PARÁGRAFO 3°. La destinación de este componente ad valorem será la prevista en el artículo 7° de la Ley 1393 de 2010.

PARÁGRAFO 4°: El componente ad valorem al que se refiere este artículo aplica también para los Productos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 3° y 5° de la Ley 1725 de 2014.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N.º. 432 DE 2020 CÁMARA.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir INFORME DE PONENCIA para primer Debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El 25 de septiembre de 2020 el Honorable Representantes Carlos Adolfo Ardila Espinosa, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 432 de 2020 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 3 Y 5 DE LA LEY 1725 DE 2014" Publicado en la Gaceta del Congreso No. 1041 de 2020.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, quienes a su vez a través de la comunicación con fecha del 23 de noviembre de 2020 notificó y solicitó se realizara ponencia de la iniciativa.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

2.1 Objeto del Proyecto de Ley.

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 3 y 5 de la Ley 1725 de 2014 con el fin de fortalecer el recaudo y ejecución de los recursos de estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).



Ley 1725 de 2014	Proyecto de Ley 432 de 2020
Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se destinará para inversión en infraestructura física y su mantenimiento, montaje y dotación de laboratorios y bibliotecas, equipamiento y dotación de la Institución, adquisición de materiales y equipos destinados al desarrollo tecnológico e investigación, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes	ARTÍCULO 3. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se destinará para inversión en adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación, modernización y dotación de infraestructura física, tecnológica y bibliográfica y los estudios y diseños requeridos para esta finalidad , proyectos y fortalecimiento de la investigación, Estrategias de fomento a la permanencia,

Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante,



CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN
Representante a la Cámara
Ponente

<table border="1" data-bbox="167 322 776 837"> <tr> <td data-bbox="167 322 467 510">y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución</td> <td data-bbox="467 322 776 510">equipamiento y dotación de la Institución, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="167 510 467 837">Artículo 5°. [...] Parágrafo. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden municipal según el caso.</td> <td data-bbox="467 510 776 837">Modifíquese el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así: PARÁGRAFO. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse máximo con tres estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).</td> </tr> </table> <p data-bbox="412 860 545 883" style="text-align: center;">3. JUSTIFICACIÓN.</p> <p data-bbox="162 909 773 955">A la fecha el ITP cuenta con 18 programas con registro calificado de los cuales cinco corresponden a ciclo profesional universitario, en virtud de la ley 749 de 2002, así:</p> <p data-bbox="162 981 254 1002">Sede Mocoa:</p> <ul data-bbox="162 1025 773 1213" style="list-style-type: none"> • Ciclo técnico profesional: Técnico Profesional en operación de Proyectos Agropecuarios Ecológicos, Técnico Profesional en operación de Proyectos de Biocomercio. • Ciclos tecnológicos: Tecnología en Gestión Empresarial, Tecnología en Programación y Sistemas, Tecnología en Saneamiento Ambiental, Tecnología en Recursos Forestales, Tecnología en Producción Acuícola, Tecnología en Gestión Sostenible de la Biodiversidad y el Biocomercio, Tecnología en Gestión Agropecuaria Ecológica y Tecnología en Producción Agroindustrial. 	y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución	equipamiento y dotación de la Institución, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.	Artículo 5°. [...] Parágrafo. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden municipal según el caso.	Modifíquese el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así: PARÁGRAFO. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse máximo con tres estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) .	<ul data-bbox="841 342 1461 388" style="list-style-type: none"> • Ciclo Profesional Universitario: Ingeniería Ambiental, Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas. <p data-bbox="841 414 972 435">Subsede Sibundoy:</p> <ul data-bbox="841 461 1461 507" style="list-style-type: none"> • Ciclos tecnológicos: Tecnología en Gestión Empresarial, Tecnología en Programación y Sistemas, Tecnología en Saneamiento Ambiental. <ul data-bbox="841 533 1461 793" style="list-style-type: none"> • Ciclo Profesional Universitario: Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas. Es importante anotar que en años anteriores la Institución solamente prestaba el servicio de formación tecnológica y los egresados debían terminar su ciclo profesional en otras universidades con las cuales existían convenios como la Universidad Francisco de Paula Santander en Ocaña Santander, la UNAD y la Fundación del Área Andina; y actualmente, tienen acceso desde el ciclo técnico profesional hasta el ciclo profesional universitario en el territorio, siendo esta Institución la Universidad de los putumayense que requiere ser fortalecida porque las estadísticas muestran bajos niveles de cobertura en Educación Superior, cuyo índice no llega al 10%, zona de frontera estratégica, violencia indiscriminada por presencia de actores armados, economía endeble y desarrollo empresarial incipiente. <p data-bbox="841 819 1461 937">El modelo imperante para la educación en Colombia ha llevado a que las instituciones de educación superior oficiales del orden Nacional, Departamental y Municipal, obtengan los recursos económicos que financien su funcionamiento a través de los costos de matrículas que se cobra a los estudiantes inscritos en los programas que ofrezca la respectiva institución.</p> <p data-bbox="841 963 1461 1128">Esas actividades de mercadeo han afectado los índices de estudiantes matriculados en el Instituto, impactando negativamente los ingresos de la institución. Si bien la actual administración del Instituto ha enfrentado estos retos con formulación de proyectos de investigación y de ampliación de los programas que ofrece el Instituto, su futuro depende de la consolidación de los procesos de certificación como institución universitaria, así como del apoyo de la institucionalidad de la región para aportar medidas y acciones que vayan en favor del fortalecimiento de la institución.</p> <p data-bbox="841 1154 1461 1200">Los recursos de la ESTAMPILLA PRODESARROLLO INSTITUTO TECNOLÓGICO DEL PUTUMAYO (ITP), generados por las entidades territoriales desde el año 2014 a 2020, ha</p>
y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución	equipamiento y dotación de la Institución, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.				
Artículo 5°. [...] Parágrafo. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden municipal según el caso.	Modifíquese el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así: PARÁGRAFO. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse máximo con tres estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) .				
<p data-bbox="162 1470 773 1517">sido la fuente más importante de inversión del Instituto, la cual ha contribuido a mejorar la cobertura y calidad de la educación superior en la región y en el país.</p> <p data-bbox="162 1543 280 1563">JURISPRUDENCIA</p> <p data-bbox="162 1589 773 1849">El Congreso de la República puede legalmente autorizar a la Asamblea Departamental de Putumayo, la creación de la estampilla como también puede fijar su destinación como previamente lo ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 de 2002, M. P., doctor Jaime Araujo Rentería. El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.</p> <p data-bbox="412 1875 545 1898" style="text-align: center;">4. PROPOSICIÓN.</p> <p data-bbox="162 1924 773 2017">Con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA POSITIVA al presente proyecto de ley y solicitamos votar favorablemente al articulado del Proyecto de Ley No. 432 de 2020 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 3 Y 5 DE LA LEY 1725 DE 2014".</p> <p data-bbox="162 2063 254 2083">Atentamente,</p> <div data-bbox="167 2161 305 2212" style="text-align: center;">  </div> <p data-bbox="162 2243 402 2290">KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Coordinador Ponente</p>	<p data-bbox="1003 1463 1287 1483" style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p data-bbox="1044 1509 1255 1530" style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 432 DE 2020</p> <p data-bbox="898 1543 1401 1563" style="text-align: center;">"Por medio del cual se modifican los artículos 3 y 5 de la Ley 1725 de 2014"</p> <p data-bbox="1060 1576 1239 1597" style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p data-bbox="1109 1610 1190 1630" style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p data-bbox="841 1643 1393 1664">Artículo 1º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así:</p> <p data-bbox="841 1676 1461 1875">ARTÍCULO 3. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1º de la presente ley, se destinará para inversión en adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación, modernización y dotación de infraestructura física, tecnológica y bibliográfica y los estudios y diseños requeridos para esta finalidad, proyectos y fortalecimiento de la investigación, Estrategias de fomento a la permanencia, equipamiento y dotación de la Institución, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes y servicios que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.</p> <p data-bbox="841 1888 1461 1934">Artículo 2º. Modifíquese el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1725 de 2014, el cual quedará así:</p> <p data-bbox="841 1947 1461 2053">PARÁGRAFO. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente un mismo contrato podrá gravarse máximo con tres estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá la estampilla Prodesarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).</p> <p data-bbox="841 2065 1255 2086">Artículo 3º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p> <p data-bbox="841 2122 935 2143">Atentamente,</p> <div data-bbox="849 2194 987 2246" style="text-align: center;">  </div> <p data-bbox="841 2251 1084 2297">KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Coordinador Ponente</p>				

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Bogotá D.C., diciembre 15 de 2020

Doctor
JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Presidente
Comisión Cuarta
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 263 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”

Respetado Presidente,

Por medio de este escrito, damos cumplimiento al deber encomendado de rendir ponencia para primer debate en el estudio del proyecto de ley de la referencia, el cual rendimos en los siguientes términos:

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene tres objetivos principalmente:

1. Promover la transparencia.
2. Incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica y política administrativa de la Nación; específicamente en lo relacionado con la publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión.
3. Garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

Para lograr los objetivos, el proyecto propone que se creen tres mecanismos:

- A. Informe del presupuesto con especificaciones del monto de inversión desglosado.
- B. Audiencias públicas del presupuesto especificando el componente de inversiones.
- C. Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto departamental, distrital y municipal.

Pretende el proyecto de ley con esos mecanismos: promover y garantizar los siguientes principios constitucionales:

- A. Transparencia en la información del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos departamentales, distritales y municipales.
- B. Participación ciudadana en los procesos de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y la regionalización de su componente de inversión.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

Autores: Honorables Congresistas: JUANITA GOEBERTUS ESTRADA, LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA, MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ, HARRY GIOVANNI GONZÁLEZ GARCÍA, FABIÁN DÍAZ PLATA, ANGELA LISBETH LOZANO CORREA, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, TEMISTOCLES ORTEGA NARVAEZ, LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 828 de 2020.

Trámite del proyecto: Procedimiento Legislativo, Artículo 144 y sgtes de la ley 5 de 1992.

III. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 16 de octubre del 2020 fuimos designados ponentes en primer debate del Proyecto de ley número 263 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

• Antecedentes.

Si bien el proyecto de ley en términos similares ha sido presentado en tres oportunidades, no fue sometido a debate en ninguna de ellas, por tal razón, consideramos que se hace necesario asumir el estudio y cumplir con el deber encomendado, lo que asumiremos con la objetividad requerida.

Consideramos que en la búsqueda de mecanismos que erradiquen la corrupción estamos todos los que hoy hacemos parte de este Congreso y en la misma línea se evidencia que el Estado hace sus mejores esfuerzos para combatirla.

Es así como mayores controles y mayores exigencias se consagran en las normas expedidas en los últimos años y, en ese orden, en lo que compete específicamente al procedimiento para la regionalización de la inversión pública, desde mayo del 2019, teniendo como última la versión 6.0 de julio del mismo año, el DNP expidió un documento en el que determina todo lo relacionado con la regionalización, identificando los proyectos que se pueden regionalizar, una vez se realice la formulación y estructuración de los mismos, teniendo en cuenta los bienes y servicios que realmente necesita y benefician a las comunidades.

De esta manera, se puede redistribuir la inversión entre las regiones y departamentos, haciendo de manera transparente la rendición de cuentas de las entidades del gobierno a las comunidades.

Se considera que la regionalización es fundamental para la planeación del país, siendo el principal insumo para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que es la carta de navegación en materia de inversión pública y el impacto de esas inversiones.

Es por lo anterior que consideramos oportuno el proyecto de ley en estudio, porque complementa lo que ya el DNP ha consagrado en esa guía para la regionalización de la inversión pública.

• Marco Legal

Los artículos 288, 334, 339, 341, 345 y 366 del Estatuto Superior son la base de la dirección de la economía por parte del Estado y así mismo nuestro sistema legal otorga al Congreso de la República la competencia de interpretar, reformar y derogar las leyes.

El Reglamento Interno del Congreso creado mediante la Ley 5ª de 1992, reza en su artículo 140 dice: “Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: I. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Con base en la normatividad precitada, encontramos que este Proyecto de Ley, se encuentra conforme a lo enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, concretamente el Decreto Ley 111 de 1996, la ley 819 de 2003 y sus decretos reglamentarios; igualmente, se evidencia que el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

V. ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley está integrado por tres capítulos que a su vez lo conforman nueve (9) artículos, el primer artículo establece el objeto del proyecto de ley, el cual proponemos quede redactado de la siguiente forma:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica y política administrativa, y cultural de la Nación; específicamente en lo relacionado con la transparencia y publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.

Proponemos se suprima “y cultural”, toda vez que la elaboración del presupuesto atañe a lo económico y político administrativo, entendiendo la cultura como el conjunto de valores, creencias, ideología y costumbres en general, de una determinada sociedad, por lo que además debe suprimirse del título del proyecto de igual forma.

Así mismo proponemos se suprima “transparencia”, ya que esta esbozado al inicio del artículo.

El artículo 2 pretende modificar el artículo 5º de la Ley 38 de 1989 (Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación), el cual a su vez ha sido modificado por el artículo 2º de la Ley 179 de 1994, así:

ARTÍCULO 5º. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5º; L. 179/94, art. 2º).

En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, municipio y región, la distribución sectorial de la inversión departamental incluyendo la destinación a niveles urbano y rural, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

<p><u>Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año. Una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.</u></p> <p><u>Parágrafo 1. Las entidades públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el día 15 de marzo de cada año.</u></p> <p><u>Parágrafo 2. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que las entidades Públicas Encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación reporten la información necesaria para elaborar el informe al que hace referencia el presente artículo.</u></p> <p>Con respecto a este artículo segundo, proponemos se suprima “<u>la destinación a niveles urbano y rural</u>”</p> <p>Lo anterior obedece a que en la actualidad los informes de ejecución de inversión regional realizado por Departamento Nacional de Planeación (DNP), contienen dentro de sus criterios para la elaboración del informe anual los siguientes ítems: sector, código de entidad, entidad, región SGR, departamento, tipo de entidad, proyecto, nombre del proyecto, fuente, vigencia, apropiación vigente, compromiso, obligación y pago.</p> <p>Comparado con el contenido que proponemos se elimine, solo faltaría el ítem de la inclusión de la destinación a niveles urbano y rural de los entes territoriales, lo cual consideramos es exagerado y engorroso para su elaboración.</p> <p>El artículo 3 hace parte del capítulo II que trata de las audiencias públicas del presupuesto de inversiones y propone modificar el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989), en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 41. Una vez cerrado el primer debate, las mesas directivas de las comisiones económicas convocarán, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación para el respectivo departamento o región.</p> <p>Parágrafo. Las audiencias públicas de las que trata este artículo deberán desarrollarse en un término no mayor a un mes. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas</p>	<p>las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la República.</p> <p>Pero en este punto, es preciso aclarar que no existe en la Ley 38 de 1989 un artículo 41 ya que fue derogado por el artículo 71 de la ley 179 de 1994, lo cual es improcedente por querer modificar una norma que ya no existe, por lo que proponemos se suprima del texto.</p> <p>El artículo 4, que ya vendría a estar numerado como el 3, trata de las audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación y establece que en el segundo periodo de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas programarán, a lo que consideramos se debe cambiar por <u>podrán programar</u>, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales, estas pueden ser <u>presenciales o virtuales</u> ya que buscan que en esas audiencias el Gobierno nacional presente rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.</p> <p>Nos parece sano y en consonancia con el querer de la guía que ha expedido el DNP, solo suprimimos el programaran por podrán programar, ya que no puede ser una camisa de fuerza, toda vez que el estudio del presupuesto es dispendioso y se debe dejar a criterio de las comisiones económicas la necesidad de estas audiencias y agregamos el presenciales o virtuales, además de obedecer a una realidad que vive el mundo entero por la pandemia, es la manera de evitar gastar recursos en el traslado de funcionarios y congresistas si se deja contemplado hacer dichas audiencias de manera virtual.</p> <p>El artículo 5 pasaría a ser el artículo 4, y este busca que se modifique el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, adicionando el literal e, a lo que sugerimos se agregue la posibilidad que sean esas audiencias virtuales o presenciales por la situación que atravesamos y además porque a futuro estaríamos ahorrando muchos recursos evitando el desplazamiento de funcionarios, por lo que proponemos quede así:</p> <p>Artículo 76. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales; Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
<p>c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;</p> <p>d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fincamiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1°).</p> <p>e) <u>Audiencias públicas regionales las cuales pueden ser virtuales o presenciales, de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación.</u></p> <p>Consideramos viable esas audiencias pero también dejar la posibilidad que sean presenciales o virtuales por las razones ya expuestas en el artículo anterior.</p> <p>A partir del artículo 6, que ya hace parte del capítulo III el cual trata de audiencias públicas presupuestales territoriales, pretende que se adicione un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996 con el siguiente texto:</p> <p>Artículo 108a. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial. Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento, distrito o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.</p> <p>Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual <u>y pueden ser virtuales o presenciales.</u></p> <p>La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, la comunidad y la Contraloría Departamental, distrital o municipal.</p> <p>Lo propuesto es por igual fundamentación.</p> <p>Artículo 7°. Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial. Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas <u>que pueden ser de manera virtual o presencial</u>, en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento, el distrito o el municipio, <u>que en todo caso, se garantizará la</u></p>	<p><u>participación ciudadana en aquellos territorios que no gocen de conectividad o la misma sea deficiente.</u></p> <p>Nos parece que es una buena manera de evaluar el presupuesto en las entidades territoriales, con la finalidad de mejorar y, la última parte se agrega para garantizar la participación ciudadana en los sitios de problemas de conectividad.</p> <p>Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>PROPOSICIÓN</p> <p>Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 263 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa de la Nación”, con las modificaciones propuestas, quedando el siguiente texto:</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley Orgánica No 263 de 2020</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa de la Nación”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto promover la transparencia e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica y política administrativa de la Nación; específicamente en lo relacionado con la publicidad de los procesos de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto general de la Nación y la regionalización de su componente de inversión; así como garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en el proceso presupuestal de las entidades territoriales.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">Informes de regionalización del presupuesto</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:</p>

ARTÍCULO 5°. El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5°; L. 179/94, art. 2°).

En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento, municipio y región, la distribución sectorial de la inversión departamental los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

Parágrafo 1. Las entidades públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el día 15 de marzo de cada año.

Parágrafo 2. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que las entidades Públicas encargadas de cada uno de los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación reporten la información necesaria para elaborar el informe al que hace referencia el presente artículo.

CAPITULO II

Audiencias públicas del presupuesto de inversiones

Artículo 3. Audiencias de rendición de cuentas del Presupuesto General de la Nación. En el segundo período de cada legislatura las mesas directivas de las comisiones económicas podrán programar, en los términos señalados en el reglamento del Congreso y el Estatuto de la Oposición, audiencias públicas departamentales o regionales presenciales o virtuales, en las cuales el Gobierno nacional presentará rendición de cuentas de la ejecución del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación del año inmediatamente anterior, con indicadores que muestren el resultado del impacto económico y social de los proyectos de inversión, por el departamento o región respectiva.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, que quedará así:

Artículo 76. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la

República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

b) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;

b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1°).

e) Audiencias públicas regionales las cuales pueden ser virtuales o presenciales, de priorización y evaluación del componente de inversión regionalizada del Presupuesto General de la Nación

CAPÍTULO III

Audiencias públicas presupuestales territoriales

Artículo 5. Adiciónese un artículo al título XV del Decreto número 111 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 108a. Audiencias públicas presupuestales a nivel territorial. Una vez el proyecto de presupuesto anual sea presentado a consideración de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal dentro de la fecha que establezcan los reglamentos, estas corporaciones deberán realizar audiencias públicas en las cuales se socializará la propuesta de desglose y priorización de la inversión que se realizará en el departamento, distrito o municipio, así como en los corregimientos, comunas y localidades de estos.

Estas audiencias públicas se realizarán antes de comenzar el procedimiento interno que tenga la Asamblea Departamental o Concejo

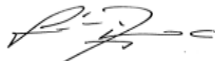
Distrital o Municipal para la aprobación del presupuesto anual y pueden ser virtuales o presenciales.

La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, la comunidad y la Contraloría Departamental, distrital o municipal.

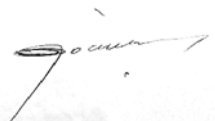
Artículo 6°. Audiencias de rendición de cuentas del presupuesto en el orden territorial. Los alcaldes y gobernadores deberán realizar audiencias públicas que pueden ser virtuales o presenciales, en el primer semestre de cada año fiscal, con el fin de socializar el impacto del presupuesto anual, con indicadores que muestren el resultado económico y social de los proyectos realizados por el departamento, el distrito o el municipio, que en todo caso, se garantizará la participación ciudadana en aquellos territorios que no gocen de conectividad o la misma sea deficiente.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Jose Luis Pinedo Campo
H.R Departamento del Magdalena



Edgar Alfonso Gómez Román
H.R Departamento de Santander



Harold Augusto Valencia Infante
H.R Departamento del Amazonas

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta.

ACUMULADO CON EL PROYECTO LEY NÚMERO 231 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NO. 059 DE 2020 CÁMARA "Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta." ACUMULADO CON EL PROYECTO LEY No. 231 DE 2020 CÁMARA "por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta"

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Tercera, nos permitimos presentar para su consideración en primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, el correspondiente **Informe de Ponencia** al proyecto de ley de referencia, previas las siguientes consideraciones.

1. CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS PROYECTOS

Proyecto de Ley N° 059 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del meta", consta de 9 artículos, cuyo objeto es autorizar a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.), con el propósito de destinar los valores recaudados principalmente a la atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario; pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público; mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos, entre otros

Por su parte el Proyecto de Ley N° 231 de 2020 Cámara "por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta", consta de 7 artículos, busca autorizar a la Asamblea del departamento del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, hasta por la suma de un billón de pesos (\$1.000.000.000.000.), con el propósito de destinar los valores recaudados en un cuarenta por ciento (40%) para los hospitales públicos clasificados como de primer nivel de atención y el porcentaje restantes para los demás hospitales Públicos, para ser invertidos principalmente en promoción y prevención de enfermedades; capacitación y mejoramiento los trabajadores del sector salud; compra, mantenimiento, reparación de equipos; mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; adquisición de suministros y nueva tecnología, entre otros.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social".¹

La Constitución Política le otorga al Legislador una amplia potestad para regular en materia tributaria y de establecer tributos. Al respecto el artículo 150 Constitución Política – C.P. señala que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce entre otras funciones la de "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley" (num. 12). Por su parte, el artículo 338 de la C.P. establece que "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo". De esta manera, los artículos 150-12 y 338 de la C.P. confieren al órgano legislativo la potestad para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, fijar los elementos configurativos de la obligación fiscal, establecer beneficios tributarios, y desde luego, establecer los mecanismos para su recaudo.²

En el ejercicio de la libertad de configuración legislativa el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distrital, deberán expedir leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen tributos, de conformidad con los principios del Sistema Tributario, definidos en los artículos 338 y 363 de la C.P., a saber, el principio de legalidad, certeza e irretroactividad, equidad, progresividad y eficiencia³. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido en diversos pronunciamientos sobre los citados principios, fijando los criterios básicos que determinan su alcance y contenido. Con respecto al principio de eficiencia, ha considerado el Tribunal Constitucional "que su objetivo es lograr que el tributo se recaude con el menor costo posible para el Estado y para el contribuyente. El citado principio resulta ser "un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social

¹ Sentencia C -768 de 2010. MP Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional.

² Sentencia C-913 de 2011. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional

³ Sentencia C-913 de 2011. MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Corte Constitucional.

Los proyectos de ley que nos ocupan corresponden a iniciativas presentadas por la Honorable Senadora de la República **Maritza Martínez Aristizábal (Proyecto de Ley 059)** y el Honorable Representante a la Cámara **Jaime Rodríguez Contreras (Proyecto de Ley 231)**, las cuales fueron radicadas en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 y 21 de julio de 2020 y publicada en la Gacetas del Congreso números 647 y 693 de 2020, respectivamente.

Inicialmente la Mesa Directiva Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, asigno como Coordinadores y Ponentes para primer debate al Proyecto de Ley 059 de 2020- Cámara, a los Honorables Representantes **John Jairo Cárdenas Morán, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Armando Antonio Zabaraín D' Arce y Edwin Alberto Valdés Rodríguez.**

Mediante comunicación, dirigida a la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, se solicitó prórroga para rendir ponencia para primer debate, con el ánimo de que se allegaran los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Superintendencia de Salud.

Cumplido el periodo de la prórroga no se había recibido concepto de la Superintendencia de Salud, por lo tanto, el 17 de octubre 2020 se informó la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la necesidad del concepto en mención para la presentación de la Ponencia de Primer Debate.

Finalmente, el 20 de noviembre la Mesa Directiva Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, procedió a la acumulación de los proyectos números 231 de 2020 y 059 de 2020, asignado como Coordinadores y Ponentes a los HH.RR. **Jhon Jairo Cárdenas Morán, Carlos Mario Farello Daza, Gustavo Hernán Puentes Díaz Armando Antonio Zabaraín D' Arce, Edwin Alberto Valdés Rodríguez y Óscar Darío Pérez Pineda.**

3. ASPECTOS LEGALES

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado "Las estampillas han sido definidas como tributos dentro de la especie de "tasas parafiscales", en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La "tasa" si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la

para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)".⁴

Sin embargo una mirada al procedimiento de recaudo de las estampillas deja en evidencia que las consideraciones hechas por el COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA en su informe de 2015, sobre elevados sobrecostos para las empresas que las estampillas representan y la falta de efectos netos importantes sobre el recaudo, no se han superado por lo cual resulta viable admitir que este tipo de iniciativas no se ajustan a los postulados jurisprudenciales y constitucionales del principio de eficiencia tributaria, pues "Se trata de dinero que recibe el fisco local por un lado pero que puede estar perdiendo por otro, mediante costos adicionales de los contratos públicos. Un ejemplo de ello es "el caso de los contratos de obra, donde el contratista traslada el sobrecosto generado por las diferentes estampillas al costo de las obras, [...] donde los sobrecostos pueden llegar a representar hasta el 18% del valor de un contrato de obra pública en algunos departamentos; sobrecosto que necesariamente no conlleva a el recaudo de recursos adicionales para la entidad territorial, por cuanto ella misma lo asume como contratante, como un mayor valor del contrato gravado. En otras palabras, se trata de cargas que en lugar de aumentar los ingresos disponibles para el ente territorial le imponen asignaciones de recursos rígidas que inhiben la flexibilidad deseable en su manejo presupuestal"⁵

4. ASPECTOS CONCEPTUALES.

En la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico, (Pro Desarrollo departamental, Pro Electrificación Rural, Pro Desarrollo Fronterizo, Pro Hospitales Universitarios, Pro Bienestar Adulto Mayor y Pro Cultura), y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales (Pro Universidades, Pro Salud, Pro Palacio, Pro Fomento Turístico. etc)⁶

La proliferación de estampillas es un fenómeno que ha venido ocurriendo desde hace ya varios años y sobre el cual, los Magistrados Ponentes **EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT y RODRIGO ESCOBAR GIL** que salvaron su voto en la sentencia C-227 de 2002, llamaron la atención en "el sentido que la utilización de leyes por medio de las cuales se faculta a las entidades territoriales para que ordenen la emisión de estampillas, podría vulnerar también los principios de equidad, eficiencia y progresividad que inspiran el sistema tributario, además de correr el riesgo de significar una doble tributación si ello no corresponde a una política fiscal clara, coherente y sistemática."

⁴ Ibidem.

⁵ Comisión De Expertos Para La Equidad Y La Competitividad Tributaria. Informe Final Presentado Al Ministro De Hacienda Y Crédito Público Diciembre De 2015

⁶ Concepto No. 4888. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este fenómeno no es ajeno al departamento del Meta que según informe presentado por la Comisión Accidental de la Comisión Tercera Constitucional Permanente que realiza seguimiento para evaluar los informes recibidos sobre la ejecución presupuestal de los recursos percibidos producto de las estampillas; en su jurisdicción se encuentran vigentes la **Estampilla de Fomento Turístico (Ordenanza No 466 de 2001)**, **Estampilla de Bienestar del Adulto Mayor (Ordenanza 895 de 2015)**, **Estampilla de la Universidad de los Llanos (Ordenanza 662 de 2008)** y la **Estampilla Pro - Electrificación Rural (Ordenanza 952 de 2017)**, que tienen en común como hecho generador principal gravar los contratos estatales así como las ordenes de prestación de servicios, sin contar, el número de estampillas mencionadas que han sido acogidas a nivel municipal, cuyos principales dificultades son la falta de armonía con el sistema tributario, la dificultades para determinar si éstas realmente cumplen de manera oportuna y razonable las finalidades para las que son creadas y si ayudan al mejoramiento del sistema tributario⁷.

Con la expedición de este tipo de leyes el Congreso ha incentivado la creación de normas tributarias coyunturales, haciendo más complejo y casuístico nuestro sistema legislativo tributario, sin consultar con el plan económico de la Nación, que puede llevar a menoscabar el desarrollo económico de la misma; olvidando que la ley tributaria nacional y territorial vigente permite la obtención de recursos de manera más eficiente y sin que se atente contra la estabilidad del sistema y contra el principio de eficiencia tributaria.⁸

5. INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Ministerio de Salud en términos generales mediante concepto sobre la presente iniciativa⁹ advierte i) sobre la existencia de mecanismos de financiación como el **PROGRAMA DE REORGANIZACION, REDISEÑO Y MODERNIZACION DE LA RED DE PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD**, el cual se comporta mayoritariamente de fuentes de financiamiento nacional y de recursos de crédito de carácter condonable, en desarrollo de lo previsto en el artículo 54 de la ley 715 de 2001, el cual busca adecuar el funcionamiento de los prestadores públicos y superar la crisis por la que atraviesan, mediante la celebración de convenios de desempeño con el Ministerio; y del **PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO** con el fin de adecuar las entidades a un esquema básico de viabilidad, con fuente de recursos provenientes del Fondo de Salvamento y Garantías del Sector Salud – FONSAET, que si bien no uar que busca adecuar el funcionamiento de los prestadores públicos y superar crisis, de conformidad con la Ley 1438 de 2001.

ii) Que sería un contrasentido que en marco de la autorización genérica contenida en el artículo 3° de los Proyectos de Ley, que brindan a la Asamblea Departamental una posibilidad amplia para que determine los demás usos referentes al uso obligatorio de esta; se pretendan

⁷ Sentencia C538 de 2002. Mg. Ponente Jaime Araujo Rentería. Intervención Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
⁸ Ibidem.
⁹ Concepto sobre PL 059/20 Cámara. Radicado 202011401269931 del 19 de septiembre de 2020.

financiar actividades de salud en el departamento al emplear recursos del mismo sector, pues más de las dos terceras partes de los actos y documentos gravados son del sector salud; hace además una breve reflexión sobre la extracción de recursos del sector salud, al precisar que si bien la estampilla se impone respecto de actos y documentos que requieran ciertas instituciones del sector salud para el mismo sector, la prohibición de respetar el destino de los recursos implica, igualmente, el no gravamen pues no se explica que ese mismo sector financie actividades similares. **Se trata de un acto antieconómico que además está en contra del principio de eficiencia del sistema tributario (art. 363 C. Pol) y en contra del destino de los recursos para el sector (art. 49 ibid.)**

iii) Por último insisten en que sean han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla como el Proyecto de Ley 130 de 2009 cámara y el proyecto de ley 254 de 2013 cámara **“por medio del cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampilla y se dictan otras disposiciones”** con base en las cuales se regularía el trabajo legislativo y respecto de lo que se considera que introduciría elementos de racionalización a la regulación de estas figuras tributarias siempre que además de lo anterior contemplara:

- a) El carácter de norma orgánica de la disposición.
- b) La naturaleza tasa y en principio no de impuesto de la estampilla según se tiene entendido, de conformidad a lo dictaminado por la corte constitucional, como prestación de un servicio y no como la comprobación del pago del impuesto.
- c) La racionalización mediante principios específicos como criterios de equidad regional lo cual resultaría todas las luces conveniente, siempre y cuando se conciba como una ley orgánica y no una ley marco, ya que uno de los atributos de las leyes orgánicas como de presupuesto y el plan, consiste en establecer principios básicos que dotarían de mayor racionalidad el ejercicio del legislador en estos casos.

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró necesario poner de presente su posición frente a la emisión de estampillas territoriales y su efecto negativo en el ordenamiento jurídico colombiano, en los siguientes términos:

“Actualmente en nuestro ordenamiento jurídico existen más de 70 leyes que autorizan emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades. Por lo anterior **se ha creado un escenario de multiplicidad de gravámenes en el que se han generado altas cargas impositivas e incrementos en los costos de hechos los generadores**. Por citar un ejemplo, se ha presentado un aumento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que este acto es el hecho que más se utiliza para grabar con las estampillas y ante la multiplicidad de estas, un solo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas y un departamento con seis o más, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria encabeza el contratante, es decir, el ente territorial.

Igualmente, **dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia**, hasta el punto de gravar actos entre particulares (*facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros*) contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que se debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado.

A su vez, **los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal** ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual con lleva a un déficit en el sector al cual se está destinando el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos recaudados, creándose de esta manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

Por todo lo anterior **este Ministerio sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas para evitar su multiplicidad**. En este orden los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deberían dirigirse a legislador para asegurar (i) la estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de los elementos del tributo de una manera inequívoca y (ii) procurar la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una sola estampilla.¹⁰

Como se observa el Ministerio de Salud como el de Hacienda y Crédito Público coinciden en la necesidad de regular la emisión de las estampilla, posición que comparten los suscritos HH. RR., pues si bien en la actualidad se tramita el Proyecto de Ley No 016 *“por medio de la cual se establecen mecanismos para la vigilancia, seguimiento y evaluación económica de los recursos recaudados por concepto del impuesto territorial de estampilla y se dictan otras disposiciones”*, el mismo no hace referencia al trámite ex ante que deberá tener en cuenta un proyecto de ley de estampilla, como por ejemplo el número máximo de estampillas que puede gravar un mismo hecho generador (PL 254 de 2013), por el contrario define el control posterior sobre eficiencia en el recaudo y ejecución de los recursos; regulación que se considera precisa para evitar la existencia de múltiples tributos de este tipo que pueden llegar a gravar hasta con tres estampillas los actos jurídicos, como ocurre en el departamento del Meta, en el que se encuentran vigentes cuatro ordenanzas de estampillas (relacionadas anteriormente), que al

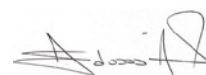
¹⁰ Comentarios al PL 059/2020 Cámara. Radicado de entrada No. Expediente 44695/2020/OFI

final afectan la eficiencia del sistema tributario y a su vez aumentan los costos asociados a la actividad contractual de la entidad territorial

Con toda atención,



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
 Honorable Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente.



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara.
 Ponente

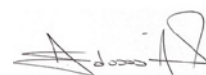
PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, nos permitimos rendir informe de **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitar a los Honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto **AL PROYECTO DE LEY NO. 059 DE 2020 CÁMARA “Por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta.” ACUMULADO CON EL PROYECTO LEY No. 231 DE 2020 CÁMARA “por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del meta”**

Cordialmente,



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
 Honorable Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente.



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara.
 Ponente.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2020 CÁMARA

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el Artículo 153 de la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 332 de 2020 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: "hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro".

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene por objeto eliminar la exención especial del impuesto sobre las ventas contenida en el Decreto Legislativo 682 de 2020, denominado como Días Sin IVA, y establecer para el año 2021 un aumento en la periodicidad de la compensación del impuesto sobre las ventas a favor de la población más vulnerable.

III. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley "por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones" fue radicado ante el Congreso de la República en la segunda legislatura del año 2020, suscribiendo como autor el H.S. Roy Barreras.

El pasado 23 de noviembre del año en curso, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nombró en calidad de ponente del proyecto al congresista H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza; y en calidad de coordinador ponente al congresista H.R. Óscar Darío Pérez Pineda.

en devolución y/o compensación solo podrán ser imputados en las declaraciones de los periodos siguientes."

A la luz de los hechos, vemos que el Congreso de la República se encuentra a punto de expedir la Ley 122 de 2020, denominada Ley de Emprendimiento, la cual contiene una nueva disposición que reglamenta el tema objeto del Proyecto de Ley 332 de 2020; y que por tal motivo esta última iniciativa apenas iniciaría su trámite legal, lo que hace absolutamente injustificable su discusión desde el punto de vista objetivo y material del Derecho.

También se hace necesario destacar que, en términos reales, ya ha operado una derogatoria tácita de los días señalados en el Decreto 682 de 2020, toda vez que dichas fechas ya trascurrieron y fueron celebradas.

VI. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Con independencia del espíritu que tenga el Proyecto de Ley 332 de 2020, en nuestro juicio resulta que aquel proyecto no es procedente desde el punto de vista material, toda vez que se hace innecesaria la expedición de una iniciativa, cuya reglamentación ya haya sido contenida en una norma que la precede y es reciente, dado que, entre otras razones, su eventual trámite y aprobación podrían afectar los principios que rigen las operaciones tributarias.

Al respecto, el Artículo 363 de la Constitución Política establece los principios por los cuales deben regirse las operaciones tributarias.

"Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

Tomando en consideración la importancia del principio de eficiencia en las operaciones tributarias, la Sentencia C-261 de 2002 emitida por la Corte Constitucional dispuso que la eficiencia tributaria "se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal". Por lo tanto, carece de sentido, que el legislador regule en dos normas diferentes un mismo asunto.

Asimismo, la Sentencia anteriormente citada expresa que "El poder impositivo del Estado debe tomar en consideración no sólo la misma situación fáctica en la que se encuentran determinados contribuyentes sino también su capacidad económica, buscando que terminen aportando al Estado quienes tienen una mayor obligación tributaria, y logrando un mayor recaudo a los menores costos posibles tanto para las administraciones como para el contribuyente, para configurar una carga fiscal equitativa, igualitaria y justa". Para el correcto desarrollo del este postulado de la Corte Constitucional, se constituye como innecesario adelantar dos procedimientos

IV. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 332 de 2020 (Cámara)
Título	Por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones.
Materia	Tributación
Autor	H.S. Roy Barreras
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Óscar Darío Pérez Pineda Ponente H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	Julio de 2020
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

V. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Aunque resulta loable el propósito del proyecto presentado por el Honorable Senador Barreras, es imperante tener en cuenta que lo que pretende el Proyecto de Ley 332, objeto de nuestro estudio, quedó ampliamente recogido en un artículo nuevo contenido en la denominada Ley de Emprendimiento (Proyecto de Ley 122 de 2020), el cual ya pasó por el debate y aprobación de las Comisiones Económicas Terceras, tanto de Senado como de la Cámara de Representantes, dado que fue discutido en comisiones conjuntas. Adicionalmente fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 26 de noviembre, y solamente le resta el último debate en la plenaria del Senado. Por lo tanto, en vista del trámite surtido, es inminente que el Proyecto de Ley 122 de 2020 se convierta en Ley de la República.

Ahora bien, el Nuevo Artículo aprobado en el Proyecto de Ley 122 dispone que:

"ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 850 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: *Parágrafo transitorio.* Los saldos a favor generados en el impuesto sobre las ventas IVA por la venta de bienes exentos de manera transitoria en aplicación de los Decretos Legislativos 438 y 552 de 2020, podrán ser solicitados en devolución y/o compensación en proporción a los bienes vendidos, hasta por el término de duración de las emergencias sanitarias declaradas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Una vez terminada las emergencias declaradas por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 los saldos a favor en el impuesto sobre las ventas IVA que no hayan sido solicitados

y trámites legislativos para expedir dos normas que regulan un mismo tema, acarreado los costos legislativos en tiempo y dinero que le toman a esta Corporación.

También, en Oficio con número 100000202-01585 expedido el pasado 25 de noviembre por la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia – DIAN; con respecto a una solicitud sobre su concepto sobre el Proyecto de Ley 332 de 2020, expresa que "La derogatoria de los artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, no tendría mucho sentido ya que estos cumplieron su objetivo. Lo anterior, y como lo menciona la exposición de motivos del proyecto de ley, ya se desarrollaron los 3 días sin IVA establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo, a pesar de que el último fue suspendido con ocasión de la pandemia. Por ende, de mantenerse dicha derogatoria en el proyecto de ley, se estarían derogando artículos que ya cumplieron su vigencia y que no pueden ser aplicados nuevamente. En conclusión, la derogatoria resultaría inocua".

En igual sentido, el precedente jurisprudencial establecido en la misma Sentencia C-261 de 2002 dice que "La previsión de un determinado beneficio tributario por parte del legislador en favor de cierto sector de contribuyentes es constitucional siempre y cuando no implique el desconocimiento o negación de los principios constitucionales y en especial los que conciernen a la materia tributaria, pues al legislador es a quien corresponde evaluar las circunstancias socio-económicas que ameritan de manera justificada el establecimiento de dicha medida".

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, me permito rendir ponencia de primer debate **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **archivar** en primer debate al Proyecto de Ley número 332 de 2020 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2020 CÁMARA

por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 DE 2020 CÁMARA

por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 de 2020 de Cámara acumulado con el PROYECTO DE LEY NÚMERO 365 de 2020

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2020.
Doctor
NÉSTOR LEONARDO RICO
Presidente Comisión Tercera
Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al PROYECTO DE LEY N.º. 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” acumulado con el PROYECTO DE LEY N.º. 365 DE 2020 CÁMARA, “POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia negativa para primer debate al **PROYECTO DE LEY N.º. 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** acumulado con el **PROYECTO DE LEY N.º. 365 DE 2020 CÁMARA, “POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene el propósito de sustentar de manera detallada y clara las razones que justifican la inconveniencia del proyecto de ley número 365 de 2020 Cámara, *por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones*, acumulado con el proyecto de ley número 339 de 2020 de Cámara. De esta forma se comprobará la ineficacia que estos proyectos de ley tienen para cumplir los objetivos que se propone y el cómo ignora las consecuencias y efectos en la salud pública, la economía, en el recaudo nacional y en el estímulo al comercio ilegal y el crimen organizado en Colombia.

Según lo anterior, en la ponencia que a continuación se desarrollará, se esbozará entorno a los siguientes puntos: 1) Sobre el incremento al impuesto al consumo propuesto; 2) Sobre el contrabando y el mercado ilícito 3) Impactos en recaudo del proyecto de ley 4) Sobre la diferenciación de categorías de tabaco y sus derivados.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 18 de agosto de 2020 por los honorables Congresistas: H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. José David Name Cardozo, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Norma Hurtado Sanchez, H.R. Jose Luis Correa, H.R. Mauricio Andres Toro Orjuela y otros.

Fueron designados como coordinadores ponentes los H.R. Jairo Cristancho y José Luis Correa, de la comisión 7ª de Cámara, quienes abdicaron de su nombramiento y devolvieron su nombramiento a la mesa directiva, sugiriendo que este proyecto de ley se debata en la Comisión Tercera de la Cámara. La mesa directiva de la Comisión 7ª revisa esa notificación y se aprueba, el proyecto de ley se reenvía a la secretaría general de la Cámara para que se vuelva a enviar a la Comisión 3ª, donde finalmente definen como ponentes a Coordinador: H.R. Óscar Darío Pérez Pineda y al H.R. Carlos Alberto Carreño Marin.

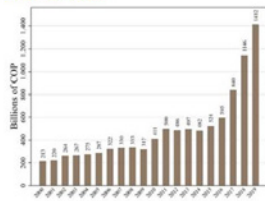
Respecto del proyecto ley 365 de 2020 Cámara, el día 26 de noviembre se designa por parte de la mesa directiva de la Comisión Tercera de Cámara como ponente de este proyecto de ley al H.R. Carlos Mario Farelo Daza.

Por otra parte, el 26 de noviembre de 2020, se acumulan los proyecto de ley 339 de 2020 junto con el proyecto de ley 335 de 2020.

3. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

En el marco de la propuesta normativa en cuestión en el proyecto de ley 365 de Cámara se propone incrementar drásticamente el impuesto al consumo de tabaco de \$2430 a \$ 7785 a los productos de tabaco combustible conocido como el cigarrillo tradicional y a los derivados del tabaco como lo son los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado. Lo anterior inequívocamente debe considerarse como un abrupto fundamentalmente por las siguientes tres variables. Primero, en la medida en que representa un incremento del 220% lo cual debe considerarse como un alza insostenible para cualquier industria legal, más aún cuando en Colombia desde el año 2016 el impuesto al tabaco se ha incrementado en un 200%, pasando de \$701 (2016) a \$2430 (2020). Lo anterior, y considerando el incremento de este proyecto de ley, representaría un incremento de al menos 420% del año 2016 al 2020 lo que pondría en riesgo la capacidad de operación de una industria legal que en Colombia genera importantes cifras de recaudo a la Nación y a los departamentos (1,4 billones año 2019) como se puede ver en la siguiente gráfica, y también cientos de miles de puestos de trabajo directos e indirectos que podrían verse en compromiso en caso de que incrementos extremos a la industria sean introducidos.

+ Recaudo imptoconsumo
Fuente: CHIP



En segunda instancia, la propuesta normativa parte de la premisa errada de considerar a diferentes categorías y sistemas de administración de nicotina como iguales aun cuando ha sido comprobado en varios estudios nacionales e internacionales que la categoría de tabaco combustible es totalmente diferente a los productos de nueva generación o considerados por la medicina moderna como productos de riesgo reducido, que en gracia de discusión, ha permitido a millones de fumadores en el mundo recurrir a alternativas menos dañinas para la salud que incluso en muchas oportunidades ha servido como oportunidad para abandonar integralmente el hábito de fumar. (Cochrane Review Report 2020 "moderate-certainty evidence that EC [vapor products] with nicotine increase quit rates" <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD010216.pub4/full>) Sumado a esto, en la presente legislatura del Congreso de la República el proyecto de ley 039 de 2020 en Senado que tiene como fin *modificar la Ley 1335 de 2009 y se dictan otras disposiciones* ha iniciado su trámite en la honorable Comisión Séptima de Senado dónde ha sido aprobado en primer debate un articulado que regula exigentemente a las nuevas categorías de derivados del tabaco como los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado incluyendo nuevos incrementos en las advertencias sanitarias de hasta un 50% del tamaño del empaque del dispositivo, aplicando restricciones a la publicidad de producto y promoción en eventos deportivos, culturales y de entretenimiento, y restringiendo importantes canales de comunicación para los consumidores. Aplaudimos desde esta Comisión ese esfuerzo de los autores del proyecto por sacar adelante dicha reglamentación en favor de la salud pública colombiana y en favor de los menores de edad, ya que creemos fervientemente que ese es el camino que debe sembrarse para regular a estos nuevos dispositivos. Valga la pena aclarar que los mismos autores del proyecto de ley 365 que aquí hoy discutimos son los mismos del proyecto de ley 039 en Senado.

Por último, y no menos importante, hay que recalcar que el contrabando de cigarrillos en Colombia alcanzó en 2019 una tercera parte del volumen total del mercado (estudio de incidencia realizado por INVAMER desde el 2011) y esto se debe inequívocamente al aumento de los impuestos. De aprobarse un aumento de tarifas del impuesto al consumo como el propuesto en el proyecto en cuestión, éste podría alcanzar proporciones superiores al 70% en tan sólo un año, y prácticamente haría inviable a la industria formal afectando gravemente el empleo, el recaudo y la salud pública.

inclusive por debajo de la carga impositiva (Econcept, 2018). Además, los estudios que respaldan el efecto positivo del aumento de impuestos a los cigarrillos no incluyen el panorama de departamentos de la costa atlántica en los cuales se ha agudizado el impacto de este flagelo, basándose así en premisas sesgadas y refutables

5. EL MERCADO ILÍCITO Y CONTRABANDO

Un aumento brusco y desproporcionado del impuesto al cigarrillo, como se ha mencionado anteriormente conlleva a un incremento en los niveles de contrabando, debido a que los consumidores de menores ingresos se alejarían del mercado lícito persiguiendo un precio más asequible disponible a manos de los productos no regulados. Así estos productos de contrabando que carecen del estricto control científico e institucional que respalda el gobierno y la industria, ponen especialmente en riesgo a esta población en condiciones de vulnerabilidad económica.

La lucha contra el contrabando ha venido adquiriendo cada vez mayor preponderancia dentro de los esfuerzos del Gobierno por combatir todas las formas de criminalidad. Mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y las normas pertinentes, la alianza y colaboración con los gremios y el sector privado, el Estado colombiano ha demostrado su voluntad de lucha contra este flagelo. Gracias al notable compromiso de las autoridades colombianas, principalmente POLFA y DIAN, durante lo corrido de 2020 se ha logrado la incautación 11.851.113 cajetillas de cigarrillos de contrabando que representan más de 35 mil millones de pesos de recaudo potencial no percibido por los Departamentos. No obstante, las redes de crimen organizado local y transnacional subsisten, y el contrabando de algunos productos como los cigarrillos ha venido consolidándose como el mecanismo principal de lavado de las rentas ilícitas del narcotráfico.

Ante el aumento del contrabando en el sector, que se evidenció luego de la reforma tributaria de 2016, que triplicó el impuesto al consumo sobre este producto, la Federación Nacional de Departamentos contrató a la empresa de investigación y asesoría de mercado INVAMER, la cual desarrolló un estudio sobre Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia (2019), en donde se advierte sobre la alarmante tendencia creciente del comercio ilícito de cigarrillos, pasando de un 13% en 2016, a 18% en 2017, 25% en 2018 y alcanzando el 30% del volumen total del mercado de cigarrillos en 2019:



Fuente: Invamer. (2019). *Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia*. Bogotá.

Por otra parte, es necesario anotar que esta ponencia desea hacer referencia a la acumulación del mencionado proyecto de ley con el proyecto de ley número 339 de 2020 de Cámara. Este proyecto de ley acumulado incluye una forma novedosa de aplicar el impuesto al consumo de tabaco ya que sugiere que sea por el peso de tabaco o de contenido líquido del dispositivo electrónico y que sea esta la medida para incluir el nuevo gravamen. Es importante hacer referencia a esto ya que se considera que esta nueva interpretación para implementar nuevos impuestos a los productos de tabaco combustible y derivados del tabaco como los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) y PTC Productos de Tabaco Calentado si bien emplea una innovadora manera de aproximación a nuevos impuestos, se considera que con los procesos de supervisión en aduanas y puertos nacionales por parte de las autoridades, estas no cuentan con la capacidad operativa y logística para emplear nuevos métodos como el que esta norma propone por lo que sería muy complejo introducir un nuevo mecanismo que hasta la fecha no ha sido implementado en Colombia.

4. SOBRE EL INCREMENTO AL IMPUESTO AL CONSUMO PROPUESTO

La reducción del consumo de cigarrillo basado en el aumento de impuestos es una alternativa que no contempla de fondo factores de riesgo como lo es la migración por parte del consumidor a productos ilegales que no cuentan con estándares de calidad óptimos y que por lo tanto ponen en riesgo la salud pública; es importante siempre considerar el hecho de que el cigarrillo no es un producto que los consumidores puedan sustituir fácilmente, y las razones que motivan su consumo normalmente están más asociadas con una necesidad física a raíz de una dependencia.

Por otra parte, los aumentos de impuestos de manera extrema necesariamente desarrollan fuertes impactos en el mercado que conllevan a que solo obtenga un rédito la ilegalidad. En este sentido el Proyecto de ley 365 no tiene por objeto aumentar la recolección; es un proyecto que busca incrementar los impuestos para encarecer el producto y desestimular el consumo, ignorando las consecuencias o efectos en la economía, en el recaudo.

Lo anterior desconoce también, el hecho de que la industria de tabaco es una de las más reguladas en el mundo y así mismo en Colombia, siendo el cigarrillo uno de los productos con mayores tasas cargas tributarias.

Para argumentar lo anteriormente dicho, es importante remontarse al año 2016 en donde a través de la reforma tributaria, la industria del tabaco recibió una de carga tributaria que se ha incrementado en un 200%; pasando de \$701 en 2016 a \$2430 en 2020. Esta reforma no solo ignoró la correlación entre el incremento excesivo de impuestos y el crecimiento del comercio ilícito, haciéndose en sí misma insostenible desde el punto de vista tanto de recaudo fiscal como de la política de salud pública, sino que además no ha generado un impacto directo en la disminución del consumo de cigarrillos, el cual, es objeto de discusión en este proyecto de ley.

Las apreciaciones que pretenden mostrar como un logro que el aumento de los impuestos está asociado con un mayor recaudo, no mencionan que esta variación no es proporcional ni significativa con respecto a la tarifa aplicada. Tampoco resaltan que el volumen departamentalizado (el que permite el cobro por parte de las entidades territoriales) ha caído en promedio el 20%, evidenciando el desplazamiento del consumo hacia el segmento ilegal, donde se encuentran productos sustitutos que incumplen la regulación aplicada a los productos de tabaco, a precios

En este sentido diversos estudios económicos permiten evidenciar la correlación existente entre incrementos abruptos del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia del contrabando. Tal es el caso de una serie de ejercicios econométricos adelantados por el Profesor Jorge Tovar, Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, mediante los cuales se obtuvo una estimación de la elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y cigarrillos del segmento bajo y medio bajo. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y del segmento bajo y Medio Bajo

	Contrabando	Segmento Bajo . Bajo	Medio
Contrabando	-1.468 [0.44]***	1.408 [0.50]***	
Segmento Bajo . Medio- Bajo	2.238 [1.03]**	-3.652 [1.18]***	

La casilla (i,j) se interpreta como el cambio en la demanda de j ante una variación en el precio de i
Errores estándar en corchetes
* Significativo al 10%, ** al 5%, *** al 1%

Fuente: Tovar, J. 2016. "Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia".

En términos prácticos, los resultados del estudio adelantado por el Profesor Tovar indican que, bajo los supuestos dados, un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos pertenecientes a los segmentos bajo y medio-bajo, ocasiona un incremento del 22% en la cantidad de cigarrillos de contrabando. Esto sin considerar la grave incidencia de este flagelo, particularmente en regiones como la Costa Caribe, donde el mercado ilícito de cigarrillos tiene cooptados niveles tales en los departamentos como 90% en Magdalena, 89% en La Guajira, 79% en Cesar, 61% en Bolívar y 58% en Córdoba. De igual manera, se presenta en zonas fronterizas como Norte de Santander con el 78%.

Según cifras de la ANDI, si no existiera contrabando el PIB sería 4,6 % más alto y habría al menos un 6,1% más en la producción nacional.

Para finalizar, de acuerdo con un estudio del renombrado Instituto de Ciencia Política – Hernán Echavarría Olózaga (2018), el mercado ilícito de contrabando de cigarrillos se ha convertido en una herramienta integral para el narcotráfico para ingresar dinero ilegal al país. Según el mencionado estudio el mercado ilegal de cigarrillos le permite lavar activos constantemente a diferentes grupos al margen de la ley.

De aprobarse un aumento de tarifas del impuesto al consumo como el propuesto en el proyecto de ley en cuestión, éste podría alcanzar proporciones superiores al 70% en tan sólo un año, y prácticamente haría inviable a la industria formal afectando gravemente el empleo, el recaudo y la salud pública.

6. SOBRE EL IMPACTO AL RECAUDO

Frente al recaudo por parte del Gobierno Nacional, es prudente tener en cuenta que 1 punto porcentual de contrabando se traduce en 19 mil millones de pesos en pérdida de recaudo para el Estado, recaudo que está destinado para inversión en salud y educación. De aprobarse este incremento en el impuesto al consumo de cigarrillos, Colombia estaría siguiendo el camino de Brasil, donde con posterioridad a alzas desproporcionadas de impuestos el contrabando de cigarrillos representa más del 50% del mercado, generando una pérdida de ingresos fiscales que supera los impuestos recaudados por la venta de cigarrillos de manera legal (Insight Crime, 2019), y un tránsito del comercio formal al informal.

Nicaragua es otro ejemplo dónde se quebró el balance de una regulación y esquema de impuestos en 2019, incrementando el impuesto de manera desmesurada traducido en una pérdida de recaudo de 75 Mn USD en tan sólo un año.

De entrar en vigor el proyecto de ley 365, Colombia replicaría los peores casos dónde el contrabando supera el 70% de participación de mercado en tan sólo un año lo que a su vez generaría un problema de seguridad nacional y salud pública al no garantizar a los consumidores un producto de calidad. Por este motivo este proyecto de ley generaría grandes pérdidas económicas para el recaudo del gobierno nacional por el aumento del contrabando. Se estima que el gobierno pasaría de recaudar el 67% del impuesto (2020) al 19% (con la entrada en vigor de esta norma).

Además, el incremento de impuestos a industrias legales y formales, que generan apoyo y progreso a sus empleados y aportan al fisco a través de la comercialización legal de todos sus productos, representa una señal de alerta para todas las industrias, y más para aquellas altamente estigmatizadas.

Lo anterior solo permite evidenciar la ineficacia no solo en términos de salud pública si no en cuanto a recolección que conlleva el proyecto de ley 365, pues para que el gobierno pueda tener una recolección de impuestos óptima, es necesario garantizar otras variables, más allá de la imposición de incrementos de tarifas drásticas, como lo es la lucha efectiva contra el contrabando.

7. SOBRE LA ACUMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY Y LA INEFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

Como se ha desarrollado durante el tránsito de esta ponencia, se considera que si bien las intenciones de los autores de los proyectos de ley son loables y persiguen un bien común y ético en aras de enfrentar los problemas de salud pública de los colombianos, introducir nuevas aproximaciones o nuevos formatos a la implementación de nuevos impuestos al consumo de tabaco en Colombia no necesariamente contrarrestaría el consumo de la categoría sino al contrario, permitiría que el aumento del mercado ilegal permeara cada vez más en el consumidor y esto afectaría aún más la salud pública de los colombianos ya que los bajos precios del comercio ilegal necesariamente aumentarían su demanda. También es importante resaltar que los cigarrillos de contrabando no cuentan con advertencias sanitarias, además del hecho de que las ventas de cigarrillos a menores de edad están controladas en el mercado formal, mientras en el mercado ilegal no. Los cigarrillos de contrabando no se saben de qué están hechos ni cómo fueron almacenados transportados, y al no poder ser auditados por agencias sanitarias ponen en riesgo el bienestar de quienes los consumen. El fin de los criminales que trafican y venden productos ilegales no es la seguridad del consumidor.

El contrabando es una de las máximas manifestaciones de corrupción. Ocupa el cuarto lugar en la lista de crímenes organizados que más cantidad de dinero mueve en el mundo. Se estima que esta actividad ilegal mueve 210.000 millones de dólares al año en América Latina (equivalente al 2% del Producto Interno Bruto de la región) y, en el caso de Colombia, genera una pérdida aproximada de 6.000 millones de dólares (10 % del total de las importaciones legales). A pesar de los exitosos resultados de las autoridades y de la efectividad y contundencia de sus operaciones en el país, el contrabando representa para los grupos criminales un nivel de ganancia superior al proporcionado por el narcotráfico.

A las pérdidas de empleo formal por el Covid-19 se suman las pérdidas de trabajo ocasionadas por el contrabando. Según la facultad de economía de la Universidad de los Andes, se requerirá ayuda adicional por parte del Gobierno para la pérdida de alrededor de 2.5 millones de puestos formales. La producción y distribución de productos de contrabando es una actividad a menudo atractiva para la clase menos favorecida y en condición de desempleo, quienes una vez en el mundo del contrabando y la criminalidad cometen otros delitos, como el tráfico de drogas ilegales, el tráfico de personas y el lavado de dinero. En algunos casos, el contrabando ayuda a financiar grupos paramilitares y terroristas.

Esto sumado a la posibilidad de que el recaudo nacional y departamental pudiera verse intensamente mermado por el crecimiento del consumo ilícito permite inexorablemente inferir que será más eficiente no implementar nuevas modalidades o incrementos de impuestos al consumo de tabaco por lo que se considera que es necesario replantear estas nuevas propuestas reglamentarias.

En vista de todo lo anteriormente descrito se hace necesario estructurar una propuesta de marco fiscal sólido, que incorpore en su diseño un enfoque técnico y económico, incorporando si fuera el caso ajustes graduales en las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado que generen el impacto deseado en términos de recaudo fiscal, y no afectando así la salud pública de los colombianos.

PROPOSICIÓN

En conformidad con las consideraciones expuestas rendimos ponencia negativa y le solicitamos la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el **Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al PROYECTO DE LEY N.º 339 de 2020 CÁMARA, POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES** acumulado con el **PROYECTO DE LEY N.º 365 DE 2020 CÁMARA, "POR EL CUAL SE CREAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD PÚBLICA EN MATERIA DE TABACO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Del honorable Congresista,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático
Coordinador Ponente



YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



CARLOS MARIO FARELO DAZA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1555 - Miércoles, 23 de diciembre de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del proyecto de ley número 059 de 2020 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta. Acumulado con el proyecto de ley número 231 de 2020 cámara, por medio de la cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta.....	1
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 339 de 2020 Cámara, por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones. Acumulado con el proyecto de ley número 365 de 2020, por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.....	12
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en Comisión Tercera Constitucional Permanente en Cámara de Representantes al proyecto de ley número 432 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 3° y 5° de la Ley 1725 de 2014.....	18
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 263 de 2020 Cámara, por medio de la cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.....	20
Informe de ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes al proyecto de ley número 059 de 2020 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos, centros de salud públicos y puestos de salud públicos del Meta. Acumulado con el proyecto ley número 231 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea y autoriza a la asamblea del departamento del Meta para emitir la estampilla pro-hospitales públicos del departamento del Meta.....	22
Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 332 de 2020 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos del Decreto Legislativo 682 de 2020, se reforma la Ley 2010 de 2019 y se dictan otras disposiciones.....	25
Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 339 de 2020 Cámara, por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones. acumulado con el proyecto de ley número 365 de 2020 Cámara, por el cual se crean medidas de prevención en salud pública en materia de tabaco y se dictan otras disposiciones.....	26