



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1009

Bogotá, D. C., martes, 17 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 17 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

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.

Bogotá D.C.,



Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Asunto: Concepto a proyecto de ley No. 76 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 76 de 2020 Cámara **«Por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros»**.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Autor: H.R. José Luis Correa
Ponentes: H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara. H.R. Mónica María Raigoza Morales. H.R. Milton Hugo Angulo Viveros. H.R. Alfredo Ape Cuello Baute. H.R. Esteban Quintero Cardona. H.R. Wilmer Leal Pérez.

Concepto al proyecto de ley No. 76 de 2020 cámara «Por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros».

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El objeto de este proyecto de ley es garantizar el acceso de los deportistas de alto rendimiento a la educación superior, a partir de estímulos que favorezcan las condiciones para que éstos puedan cursar programas universitarios profesionales que les garanticen su sustento una vez culminado su ejercicio profesional como deportistas de alto rendimiento.

La iniciativa pretende la modificación de la Ley 181 de 1995 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", en lo relacionado con los beneficios otorgados para esta población por las instituciones educativas.

En materia educativa, mediante la modificación propuesta para el artículo 39 se amplía el término de cobertura del beneficio por dos años más después de la vigencia del reconocimiento deportivo y se eleva la verificación de ingresos laborales propios, teniendo estos que ser inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (el valor vigente es de dos (2) SMMLV) o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes (el valor vigente es de cinco (5) SMMLV), como condición para seguir recibiendo el beneficio.

A través del artículo 43 de dicha norma se pretende la inclusión de un párrafo que señala que los beneficios se extienden no solo a los conceptos relacionados con el valor de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación.

La modificación normativa propuesta conlleva la ampliación de la base de los beneficiarios, de las instituciones sujeto de la norma y de los conceptos de los beneficios.

Motivación

Conforme a lo indicado en la exposición de motivos, los deportistas de alto rendimiento, a pesar de su rol social relevante, se encuentran en una posición de vulnerabilidad respecto al derecho a la educación y trabajo. En la actualidad, la Ley 181 de 1995 regula, entre otras cosas, la concesión de incentivos para deportistas y el otorgamiento de créditos educativos. El proyecto de ley busca ampliar los estímulos en los créditos educativos que la ley contempla en favor de los deportistas. Lo anterior, con el fin de que estos puedan contar con el apoyo suficiente para cursar cualquier carrera profesional, que le sirva de sustento una vez culmine su práctica como deportista de alto rendimiento. Por lo demás, el proyecto busca abrir la posibilidad de que los estímulos otorgados a los deportistas no solamente contemplen la cobertura de la matrícula, sino subsidios que les faciliten el acceso al estudio, tales como el transporte y la alimentación.

Los artículos 144¹ y 145² de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de la mayor importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...).”*³

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarios de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.”*⁴

En este caso particular, se observa que la modificación propuesta para el artículo 39 no solo se amplía el término de cobertura del beneficio por dos años más después de la vigencia del reconocimiento deportivo y se eleva la verificación de ingresos laborales propios e ingresos familiares, que constituyen la condición para seguir recibiendo el beneficio, también se modifica el universo de instituciones educativas sujetas a esta norma. Así, aunque no se menciona en la exposición de motivos, ni en los informes de ponencia posteriores, se modifica el sujeto del artículo 39^o al suprimirse la expresión “públicas” del artículo, lo que da lugar a la inclusión de las instituciones de educación secundaria y superior privadas.

Dicha modificación no se encuentra soportada, aunque en virtud del principio de publicidad resulta indispensable la justificación de la introducción de cambios de tal magnitud en los proyectos de ley. Lo propio ocurre con la inclusión, como sujetos de la norma a instituciones no comprendidas en el objeto de la misma norma en desarrollo, que pretende que la población objetivo tenga mayor

Por otra parte, las sentencias T-323 de 1994, T- 550 de 2005, T-1228 de 2008 y en la C-376 de 2010 de la Corte Constitucional han reiterado que la educación es un derecho fundamental, obligatorio entre los 5 y 18 años, y que se debe implementar progresivamente la gratuidad para la realización de dicho derecho, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 y los demás gastos establecidos.

De acuerdo con lo anterior, desde 2008 la Nación declaró la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, básica y media de las instituciones educativas estatales y estableció una asignación del Sistema General de Participaciones SGP- Educación, con el objeto de que dichas instituciones financien los costos que dejaron de percibir las familias por algunos cobros que se hacían para carné, constancias, seguros o diligenciamiento de notas.

Posteriormente, el artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 estableció que dichos recursos se giren directamente a las instituciones educativas estatales, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional estableciera. Efectivamente, dicha norma se reglamentó a través del Decreto 4807 de 2011, por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación.

De acuerdo con lo anterior, existe en la actualidad una exención del pago por concepto de derechos académicos y servicios complementarios para todos los estudiantes de las Instituciones Educativas Estatales matriculados entre los grados transición y undécimo, entendido esto como Gratuidad Educativa, la cual es financiada con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones por concepto de Calidad.

Respecto de las Instituciones de Educación Secundaria Privadas

Esta modificación tiene implicaciones en el esquema de financiamiento del sector educativo privado que debe ser analizada en los siguientes términos:

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho y servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia. Así mismo, dispone que el Estado es el responsable de velar por una educación de calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, así como de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a niños, niñas y jóvenes adultos las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Por su parte, el artículo 68 de la Carta Política habilita a los particulares para que presten el servicio de educación en las condiciones establecidas por el legislador, prerrogativa que garantiza el derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación que deseen para sus hijos.

En este marco normativo, el financiamiento del sector educativo privado corresponde a las familias, quienes suscriben contratos con los establecimientos educativos para sufragar la educación de sus hijos. Esa vinculación se rige por las normas del derecho privado en los términos del artículo 201 de la Ley 115 de 1994—Ley General de Educación.

Así mismo, la Ley General de Educación en su artículo 77 otorgó la autonomía escolar a las instituciones en cuanto a organización de las áreas fundamentales, inclusión de asignaturas optativas, ajuste del Proyecto Educativo Institucional (PEI) a las necesidades y características regionales, libertad para la adopción de métodos de enseñanza y la organización de actividades formativas, culturales y deportivas, etc., todo en el marco de los lineamientos que establece el Ministerio de Educación Nacional.

acceso a la educación superior, en este caso el cambio propuesto hace que sean incluidas instituciones de educación media.

Por otra parte, la exposición de motivos tampoco hace referencia a las fuentes de financiación de los recursos que tendrán que asumir las IES públicas, teniendo en cuenta que en uno de sus artículos aumentan los posibles beneficiarios de las medidas en razón a que las condiciones para acceder son modificadas y llevan a un necesario incremento de los beneficiados.

En conclusión, la exposición de motivos no contiene ninguna referencia al impacto fiscal de la iniciativa, ni la justificación de la inclusión de las instituciones de educación secundaria y superior privadas, dentro de los sujetos de la norma.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

- **Sobre el artículo 3^o.**

El artículo 39^o de la Ley 181 de 1995, establece:

“ARTÍCULO 39.- Las instituciones públicas de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo y hasta dos años después de dicho reconocimiento, siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a dos (2) salarios mínimos legales vigentes o ingresos familiares inferiores a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.”

La modificación propuesta al citado artículo, contenida en la ponencia para segundo debate del proyecto en mención, señala:

“Artículo 3o. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

ARTÍCULO 39. Las instituciones ~~públicas~~ de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo y hasta dos años después de dicho reconocimiento, siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes”. (Tachado y subrayas fuera de texto).

Esta Cartera encuentra necesario, respecto de la propuesta de modificación del artículo 39 de la Ley 181 de 1995, señalar los siguientes aspectos:

Respecto de las Instituciones de Educación Secundaria Públicas.

El artículo 67 de la Constitución establece, entre otros aspectos, que: *“[...] El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos [...].”* También determinó que le corresponde al estado garantizar la adecuada prestación del servicio educativo y que la Nación y las entidades territoriales deben participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales.

Esta autonomía incluye también en el caso de los establecimientos educativos no oficiales, las decisiones relacionadas con las tarifas y costos educativos, los cuales son aprobados por el Consejo Directivo, máximo órgano del gobierno escolar, según lo establecido en el literal O del artículo 2.3.3.1.5.6. del Decreto 1075 de 2015 que define las funciones del Consejo Directivo y establece que:

“Artículo 2.3.3.1.5.6. Funciones del Consejo Directivo ... o). Aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de los recursos propios y los provenientes de pagos legalmente autorizados, efectuados por los padres y responsables de la educación de los alumnos tales como derechos académicos, uso de libros del texto y similares, (...).”

Cabe anotar que en este órgano rector del establecimiento educativo participan los padres de familia.

Los establecimientos educativos privados proponen el aumento de sus tarifas a partir del proceso de autoevaluación institucional que los clasifica en uno de los regímenes establecidos en el artículo 202 de la Ley 115 de 1994, y de los incrementos anuales de tarifas establecidos en las resoluciones que expide el Ministerio de Educación Nacional anualmente (para la vigencia 2021 la Resolución 18959 de 2020).

A partir del proceso de autoevaluación y de la resolución anual, según lo establecido en el artículo 2.3.2.2.1.8. del Decreto 1075 de 2015, son las entidades territoriales certificadas en educación las encargadas de la autorización de las tarifas y costos educativos para los colegios privados de su jurisdicción. La autorización se hace mediante acto administrativo motivado que tiene la vigencia de un año escolar.

“(...) ARTÍCULO 2.3.2.2.1.8. Autorización para el cobro de tarifas. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas autorizarán los incrementos de las tarifas mediante acto administrativo individual para cada establecimiento educativo privado”.

Adicionalmente, es necesario anotar que la definición de los cobros que hacen los establecimientos educativos se constituye en un sistema que hace parte del Proyecto Educativo Institucional del establecimiento educativo, en los términos del artículo 2.3.2.2.1.1. del Decreto 1075 de 2015 que señala:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.1. Autorización. Los establecimientos educativos privados que ofrezcan la educación formal en cualquiera de sus niveles, preescolar, básica y media, serán autorizados para la aplicación de tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos, originados en la prestación del servicio educativo, de acuerdo con las normas contenidas en el presente Capítulo.

La definición y autorización de matrículas, pensiones y cobros periódicos constituye un sistema que hace parte integral del Proyecto Educativo Institucional y es contenido del mismo, en los términos del artículo 2.3.3.1.4.1. del presente Decreto.

Para los efectos del presente Capítulo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, 138 y 202 de la Ley 115 de 1994 son establecimientos educativos privados, los fundados y organizados por los particulares, los de carácter comunitario, solidario, cooperativo y los constituidos como asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro, previa autorización de carácter oficial para prestar el servicio público educativo.

<p>Así mismo, cabe anotar que los cobros aprobados por las secretarías de educación deben ser publicados y conocidos por toda la comunidad educativa y hacen parte de los contratos que formalizan la matrícula del estudiante en el establecimiento educativo. Este contrato, como se señaló anteriormente, se rige por las normas del derecho privado y por tanto puede ser modificado con el concurso de ambas partes. Sin embargo, las modificaciones al mismo no podrán incluir condiciones que violen los derechos fundamentales de los educandos, de los padres de familia, de los establecimientos educativos o de las personas naturales o jurídicas propietarias de los mismos, tal como lo estableció el artículo 201 de la Ley 115 de 1994, cuyo texto es el siguiente.</p> <p>"(...) ARTÍCULO 201. MATRÍCULA DE ALUMNOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la presente Ley, los establecimientos educativos privados podrán renovar la matrícula de los alumnos o educandos para cada período académico, mediante contrato que se regirá por las reglas del derecho privado.</p> <p><i>El contrato deberá establecer, entre otros, los derechos y obligaciones de las partes, las causales de terminación y las condiciones para su renovación. Serán parte integrante del contrato, el proyecto educativo institucional y el reglamento interno o manual de convivencia del establecimiento educativo.</i></p> <p><i>En ningún caso este contrato podrá incluir condiciones que violen los derechos fundamentales de los educandos, de los padres de familia, de los establecimientos educativos o de las personas naturales o jurídicas propietarias de los mismos".</i></p> <p>Adicionalmente, es necesario anotar los criterios que tienen en cuenta los establecimientos educativos para la definición de las tarifas educativas, tal como lo señala el artículo 202 de la Ley 115 de 1994:</p> <p>"ARTÍCULO 202. COSTOS Y TARIFAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS. Para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo, cada establecimiento educativo de carácter privado deberá llevar los registros contables necesarios para establecer los costos y determinar los cobros correspondientes. Para el cálculo de tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) La recuperación de costos incurridos en el servicio se hará mediante el cobro de matrículas, pensiones y cobros periódicos que en su conjunto representen financieramente un monto igual a los gastos de operación, a los costos de reposición, a los de mantenimiento y reservas para el desarrollo futuro y, cuando se trate de establecimientos con ánimo de lucro, una razonable remuneración a la actividad empresarial. Las tarifas no podrán trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente;</p> <p>b) Las tarifas podrán tener en cuenta principios de solidaridad social o redistribución económica para brindar mejores oportunidades de acceso y permanencia en el servicio a los usuarios de menores ingresos;</p> <p>c) Las tarifas establecidas para matrículas, pensiones y cobros periódicos deberán ser explícitas, simples y con denominación precisa. Deben permitir una fácil comparación con las ofrecidas por otros establecimientos educativos que posibilite al usuario su libre elección en condiciones de sana competencia, y</p>	<p>d) Las tarifas permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios. (...).</p> <p>Tal como lo señala la norma, uno de los criterios que tienen en cuenta los establecimientos educativos privados en el proceso de establecimiento de las tarifas anualmente es la recuperación de los gastos y costos en que incurren para proveer el servicio educativo.</p> <p>A partir del contexto normativo y de procedimiento descrito anteriormente, se precisa que los establecimientos educativos no oficiales gozan de autonomía administrativa para proponer tarifas que permitan cubrir al menos sus costos asociados en la prestación del servicio y adicionalmente una remuneración razonable a la actividad empresarial, en el caso de los establecimientos educativos con ánimo de lucro.</p> <p>En este contexto no es posible decretar una exención de cobros generalizada para los deportistas que reciban reconocimientos, por cuanto esta directiva atenta contra los principios normativos relacionados con la autonomía institucional y el financiamiento del sector educativo privado señalados en el presente concepto.</p> <p>Respecto de las Instituciones de Educación Superior Privadas.</p> <p>En cuanto educación superior, el Ministerio reconoce la importancia del proyecto de ley, pero advierte que lo propuesto en el artículo, al incluir a las instituciones de educación superior privadas, podría resultar contrario al principio de autonomía universitaria, establecido en el artículo 69° de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone <i>"Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivos y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley"</i>.</p> <p>De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución, las Instituciones de Educación Superior (IES) gozan de las atribuciones que devienen del principio de autonomía, las cuales han sido desarrolladas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, que indican:</p> <p>"Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional."</p> <p>"Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:</p> <p>a. Darse y modificar sus estatutos;</p> <p>b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;</p> <p>c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;</p> <p>d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;</p> <p>e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;</p> <p>f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y</p>
<p>g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.</p> <p>Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes."</p> <p>La garantía de la autonomía universitaria está dirigida a evitar la intervención del Gobierno y de cualquier agente político externo en las actividades administrativas que desarrollen las mencionadas instituciones.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-310 de 1999, indicó que:</p> <p><i>"podemos deducir dos grandes vertientes que definen el contenido de la autonomía de las instituciones educativas superiores. De un lado, la dirección ideológica del centro educativo (...) Y, de otro lado, la potestad para dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes"</i>.</p> <p>Así mismo, indicó la Corte Constitucional en sentencia C-284 de 2017 que:</p> <p><i>Las IES son personas jurídicas que pueden ejercer derechos, contraer obligaciones y estar representadas legal, judicial y extrajudicialmente en virtud del desarrollo y ejecución de las actividades propias de su objeto. En relación con las organizaciones sin ánimo de lucro, la sentencia C-287 de 2012, se afirmó sobre su alcance:</i></p> <p><i>"Sin embargo, el hecho que no persigan una finalidad lucrativa, no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado. Así, el elemento característico de las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro radica, precisamente, en la determinación de sus miembros de desarrollar una actividad de interés general sin esperar a cambio repartición de utilidades en proporción a su aporte, ni la recuperación de este en el momento de su disolución o liquidación.(...)"</i></p> <p><i>"El propósito que condujo al legislador a excluir el ánimo de lucro de las IES privadas fue asegurar la calidad, el acceso, la continuidad y gradualidad en los procesos de formación porque bajo la modalidad establecida las utilidades se reinvierten en la actividad, lo cual se refleja como una opción constitucionalmente válida dentro de su margen de configuración en el diseño de la política educativa, razón por la cual la medida es adecuada.</i></p> <p><i>Finalmente, se halló conducente ya que si bien es cierto no es la única forma de lograr la calidad, el acceso y la continuidad del servicio de educación superior, también lo es que la fórmula adoptada permite asegurarla, al establecer límites al reparto de las utilidades, lo cual no es más que el cumplimiento de los mandatos superiores debido al especial interés que tiene el Estado en la educación. El (sic) este sentido no viola el derecho a la igualdad y se respeta la libertad de empresa de las personas jurídicas interesadas en conformar IES privadas al no haber una lesión del derecho, sino la fijación de las condiciones bajo las cuales debe organizarse y operar". (Resaltado fuera de texto)</i></p>	<p>Así entonces, las Instituciones de Educación Superior privadas se encuentran plenamente facultadas para definir y organizar sus propias labores académicas, administrativas, financieras, culturales y científicas, según el modelo educativo que hayan adoptado y de acuerdo con sus orientaciones ideológicas y académicas. En esa medida, al ser incluidas en el artículo 3 de la iniciativa, se les estaría vulnerado el principio constitucional al obligarlas a otorgar la exoneración del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley 181 de 1995.</p> <p>Por otra parte, es necesario advertir que la modificación de las condiciones para acceder al beneficio relacionadas con los <i>"ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes"</i>, genera un impacto fiscal para las instituciones de educación superior, ya que implicaría nuevos costos que deberían asumir, sin que se cuente con nuevas fuentes de financiación a través de las cuales no se vea afectadas sus finanzas.</p> <p>No debemos olvidar que, en ejercicio de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior tienen la facultad de autodeterminarse financieramente, y arbitrar y aplicar sus recursos de acuerdo con su misión social y función institucional.</p> <p>De otra parte, esta Cartera se permite indicar que la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en la cual se dispuso:</p> <p><i>"Artículo 190. Becas por impuestos. Adiciónese el siguiente artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</i></p> <p><i>Artículo 257-1. Becas por impuestos. Las personas naturales o jurídicas contribuyentes del Impuesto sobre la renta y complementarios podrán celebrar convenios con Coldeportes para asignar becas de estudio y manutención a deportistas talento o reserva deportiva, por las que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta.</i></p> <p><i>Coldeportes reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses de la expedición de la presente ley el mecanismo de selección, evaluación y seguimiento de los deportistas beneficiados, así como los criterios de inclusión y de exclusión del programa y los criterios técnico-deportivos aplicables para el concepto de manutención.</i></p> <p><i>Los descuentos de los que trata este artículo y en su conjunto los que tratan los artículos 255, 256 y 257 del Estatuto Tributario no podrán exceder en un 30% del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable."</i></p> <p>La normatividad vigente tiene establecido para la población objetivo que abarca el proyecto de ley No. 76, estrategias de apoyo otorgadas al deportista para su formación académica y manutención, financiada a través de uno o varios convenios suscritos entre Oferentes y el Ministerio del Deporte, como lo es a través de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>En la actualidad, el Ministerio del Deporte está reglamentando la citada ley, en relación con la aplicación del descuento de que trata el artículo 257-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 190 de la Ley 1955 de 2019 y los títulos negociables representativos del descuento tributario para acreditar en las declaraciones del impuesto sobre la renta; esto, para garantizar el endoso del título y la aplicación del descuento.</p>

<p>Así mismo, el mecanismo de selección, evaluación y seguimiento de los deportistas beneficiados, así como los criterios de inclusión y de exclusión del programa y los criterios técnico-deportivos y demás que atañan al programa de becas por impuestos.</p> <p>Con base en lo expuesto, el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta el principio constitucional de autonomía universitaria y el impacto fiscal que generaría lo propuesto en el artículo, de manera respetuosa recomienda que el Congreso de la República analice la posibilidad de elimine del trámite legislativo este artículo de la iniciativa.</p> <p>Ahora bien, esta Cartera se permite informarle que actualmente en el Congreso de la República se está tramitando el proyecto de Ley 400 - 2021 Senado <i>"Por la cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones"</i>; en esa medida, teniendo en cuenta que las iniciativas comparten los mismos fines, lo invitamos a hacer participe de la iniciativa con el fin de aunar esfuerzos en beneficio de esta población.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre el artículo 4°. <p>El artículo 43° de la Ley 181 de 1995, establece:</p> <p><i>Artículo 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.</i></p> <p>La modificación propuesta al citado artículo, contenida en la ponencia para segundo debate del proyecto en mención, señala:</p> <p><i>"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"</i></p> <p><i>"ARTÍCULO 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no solo incluirán los gastos propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación."</i> (Subrayas fuera de texto).</p> <p>Respecto de la propuesta contenida en el parágrafo, esta Cartera recomienda respetuosamente un ajuste en su redacción que tiene como intención la coherencia de su contenido con el mandato constitucional que consagra la autonomía universitaria; dicha propuesta se encuentra contenida en el aparte de recomendaciones.</p> <p>III. CONSIDERACIONES FISCALES</p> <p>Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley, en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal, pues contempla varias acciones encaminadas a la modificación de las condiciones para acceder al beneficio de exoneración del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de la Ley 181 de 1995, relacionadas con la extensión del tiempo de beneficio y los "ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes".</p>	<p>En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes <i>"constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República"</i>.</p> <p>Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>IV. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, y a fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, recomienda respetuosamente la eliminación del artículo 3 de la iniciativa teniendo en cuenta lo señalado en el análisis de la motivación del proyecto de ley, la posible vulneración del principio constitucional de autonomía universitaria de las instituciones de educación superior privadas, la posible vulneración de la autonomía escolar de las instituciones educativas escolares y el impacto fiscal que generaría la modificación de las condiciones para acceder al beneficio propuesto en relación con las IES públicas.</p> <p>Así mismo, recomienda tener en cuenta lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en la cual se dispuso la creación de las <i>"Becas por impuestos"</i> como una estrategia de apoyo a los deportistas para su formación académica y manutención, financiada a través de uno o varios convenios suscritos entre Oferentes y el Ministerio del Deporte.</p> <p>De otra parte, se recomienda respetuosamente la modificación del artículo 4° de la iniciativa, teniendo en cuenta el principio constitucional de autonomía universitaria, en los siguientes términos.</p> <table border="1" data-bbox="828 953 1453 1223"> <thead> <tr> <th>ARTÍCULO PROYECTO DE LEY</th> <th>MODIFICACIÓN PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"</td> <td>"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"</td> </tr> <tr> <td>"ARTÍCULO 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.</td> <td>"ARTÍCULO 43. <u>Las instituciones de educación superior</u> públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.</td> </tr> <tr> <td>PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere</td> <td>PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no solo podrán incluir los gastos</td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"	"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"	"ARTÍCULO 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.	"ARTÍCULO 43. <u>Las instituciones de educación superior</u> públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.	PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere	PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no solo podrán incluir los gastos
ARTÍCULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL								
"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"	"Artículo 4o. Inclúyase un parágrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:"								
"ARTÍCULO 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.	"ARTÍCULO 43. <u>Las instituciones de educación superior</u> públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.								
PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere	PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no solo podrán incluir los gastos								

<p>este artículo no sólo incluirán los gastos propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación."</p>	<p>propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación."</p> <p>Finalmente, esta Cartera se permite informar que actualmente en el Congreso de la República se está tramitando el proyecto de Ley 400 - 2021 Senado <i>"Por la cual se reforma la legislación en materia de deporte, recreación actividad física y aprovechamiento del tiempo libre y se dictan otras disposiciones"</i>. En esa medida, teniendo en cuenta que las iniciativas comparten los mismos fines, hacemos la invitación a aunar esfuerzos, con el fin de favorecer a todos los deportistas del país.</p>
--	---

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-040715

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:28

Radicado entrada
No. Expediente 34354/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 76 de 2020 Cámara "Por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros"

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1, el proyecto de ley tiene por objeto *"garantizar el acceso real de los deportistas de alto rendimiento a la educación superior, a partir de estímulos que favorezcan las condiciones para que estos puedan cursar programas universitarios profesionales que les garanticen su sustento una vez culminado su ejercicio profesional como deportistas de alto rendimiento"*.

Para el cumplimiento de lo anterior, la iniciativa propone modificar los artículos 38, 39 y 43 de la Ley 181 de 1995¹, de la siguiente manera:

¹ Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

Tabla No.1 — Análisis norma vigentes vs. Propuesta Proyecto de Ley (artículo 38)

Artículo 38 de la Ley 181 de 1995 (actual)	Artículo 38 de la Ley 181 de 1995 (Propuesta del Proyecto de Ley)
ARTÍCULO 38.- Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de créditos a deportistas colombianos con reconocimientos previamente avalados por Colsport, en campeonatos nacionales, internacionales o mundiales de carácter oficial, en las modalidades de oro, plata y bronce.	ARTÍCULO 38. Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de créditos a deportistas colombianos con reconocimientos previamente avalados por el Ministerio del Deporte en campeonatos nacionales, internacionales o mundiales de carácter oficial, en las modalidades de oro, plata y bronce. Los créditos podrán contemplar, además de la cobertura de la matrícula, gastos propios del estudio, tales como el transporte, vivienda o la alimentación.

Tabla No.2 — Análisis norma vigentes vs. Propuesta Proyecto de Ley (artículo 39)

Artículo 39 de la Ley 181 de 1995 (actual)	Artículo 39 de la Ley 181 de 1995 (Propuesta del Proyecto de Ley)
ARTÍCULO 39.- Las instituciones públicas de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a dos (2) salarios mínimos legales vigentes o ingresos familiares inferiores a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.	ARTÍCULO 39. Las instituciones públicas de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta Ley, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo y hasta dos años después de dicho reconocimiento , siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes .

Tabla No.3 — Análisis norma vigentes vs. Propuesta Proyecto de Ley (artículo 43)

Artículo 43 de la Ley 181 de 1995 (actual)	Artículo 43 de la Ley 181 de 1995 (Propuesta del Proyecto de Ley)
ARTÍCULO 43.- Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.	ARTÍCULO 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos. PARÁGRAFO: En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no sólo incluirán los gastos propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que el proyecto de ley está enfocado en ampliar los estímulos en los créditos educativos que la ley actualmente establece a favor de los deportistas, así como abrir la posibilidad de que dichos estímulos no solamente contemplen la cobertura de la matrícula, sino subsidios para el transporte y la alimentación y aumentar el espectro de beneficiarios de la exoneración del pago de derechos de estudio.

Frente a lo propuesto, este Ministerio considera necesario evaluar la propuesta a la luz de la iniciativa planteada a través de la Ley de Inversión Social que se encuentran en trámite ante el Congreso de la República y que hace alusión a la matrícula cero para ciertos sectores de la población.

Por su parte, el artículo 5 del proyecto otorga al Gobierno nacional la potestad de establecer un régimen de estímulos para atletas de altos logros que no constituirán salario; los mismos cubrirían aspectos como educación continua, y créditos para la instalación de equipos, vivienda o transporte. Sin embargo, no se especifica el alcance de las medidas propuestas, luego no es posible establecer *a priori* si se genera un costo adicional para la Nación o si por el contrario podría ser atendido a través de los diferentes programas de incentivos que actualmente se encuentran dentro de las iniciativas del Gobierno nacional.

De otro lado, resulta pertinente anotar que para el Gobierno nacional si es importante que se promuevan iniciativas que apoyen a los deportistas de altos logros, por lo que, los recursos concernientes deberán ser priorizados por las entidades y/o sectores que tengan la competencia en el marco de la iniciativa planteada.

Finalmente, debe darse cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003² el cual establece que los proyectos de ley que ordenen gastos deberán hacerlo explícito y estar acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Por las razones expuestas, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las consideraciones antes mencionadas, y en todo caso, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
DGPPN/OAJ

UU-2576/2020


Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano Secretario de la Cámara de Representantes

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

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2020 CÁMARA

por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilagosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D.C.,</p> <p>Honorable Congresista JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Ciudad.</p> <div style="text-align: center;">  Radicado: 2-2021-040725 Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:52 </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 34364/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 83 de 2020 Cámara ?por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilagosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones?.</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de carácter parlamentario, de acuerdo con el artículo 1 tiene por objeto prohibir "la pesca industrial y la práctica de aleteo dirigida a peces cartilagosos dentro del mar territorial colombiano, así como la comercialización nacional e internacional de los productos de la pesca incidental de estos peces".</p> <p>Para el efecto, los artículos 6 y 8 de la iniciativa establecen que la Dirección General Marítima y el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional aunarán esfuerzos para ejercer control y vigilancia sobre las embarcaciones y las actividades de pesca, además de liderar las investigaciones pesqueras de estos recursos en conjunto con las demás instituciones públicas y privadas.</p> <p>Sobre el particular, debe tenerse en cuenta el concepto remitido por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP, publicado en la exposición de motivos de la Gaceta 70 del 2021:</p> <p><i>"En términos generales, es preciso señalar que a nivel de país se están haciendo numerosos esfuerzos para garantizar la conservación y uso sostenible de los tiburones y que la conservación de estos a nivel mundial no se rige por prohibiciones de su aprovechamiento o cierre de pesquería, sino por el fortalecimiento del marco normativo regulatorio y la mejora en el soporte técnico científico para su administración. Muestra de lo anterior es la reglamentación consolidada en la resolución 1743 de 2017 que contiene varias de los apartes considerados este proyecto ley (directivos de desembarco de individuos completos con aletas adheridas, porcentaje de incidentalidad asociado a la pesca industrial, prohibiciones como: aleteo, uso de guaya de acero para palangres en pesquerías con posible interacción con este recurso, uso de carnada modificada, transbordo de individuos en altamar entre otras disposiciones); adicionalmente, se ha fortalecido la toma de información en puertos de desembarco, campañas de prospección pesquera que han</i></p>	<p><i>contribuido a determinar zonas de crianza de este recurso, actualización del listado de tiburones que pueden ser susceptibles de aprovechamiento pesquero que se está trabajando de manera conjunta entre MINAGRICULTURA, MINAMBIENTE y AUNAP, caracterización de la cadena de comercialización de este recurso en el país e investigaciones técnicas para determinar la forma más eficiente de operación de las artes artesanales (considerando tipos de anzuelo, mareas, horas de operación, entre otras) a fin de disminuir la captura de tiburones."</i></p> <p>Ahora bien, la Dirección General Marítima también presentó su concepto dentro de la misma gaceta, en la que señaló:</p> <p><i>"Así mismo, en lo que respecta al control de la actividad de pesca, es menester acotar que de conformidad con el artículo 2° del Decreto 1874 de 1976 al Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional le corresponden las funciones relacionadas con el control de la pesca, la protección de los recursos naturales, controlar el tráfico marítimo y colaborar con todas las actividades que los organismos del Estado realicen en el mar."</i></p> <p>De acuerdo con lo anterior, se evidencia que las obligaciones contempladas dentro de los artículos 6 y 8 de la iniciativa corresponden a acciones que ya se encuentran en ejecución por parte de las entidades, y por tanto cuentan con apropiaciones sobre el particular, que estas entidades ejecutan en el marco de la autonomía de las mismas establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹. Por tanto, a criterio de este Ministerio las obligaciones referidas en los artículos citados no tendrían impacto en las finanzas de la Nación en la medida que estas disposiciones se ejecuten en el marco de las acciones que vienen adelantando actualmente las autoridades competentes.</p> <p>Por su parte, el artículo 9 señala que el Gobierno nacional junto con las entidades de orden nacional y territorial, así como con las autoridades ambientales ejecutará acciones tendientes a prevenir la pesca de los peces cartilagosos, de acuerdo con sus competencias.</p> <p>Sobre este punto, se observa que esta iniciativa impone a las entidades territoriales, incluso a las que ejercen como autoridades ambientales, la promoción y ejecución de acciones de prevención de pesca de cartilagosos que se capturen en el mar territorial colombiano. En ese orden, debe anotarse la importancia de delimitar las competencias y acciones a cargo de las entidades territoriales por actividades realizadas en zonas marítimas cuya jurisdicción y control son competencia de entidades como la Dirección General Marítima, DIMAR, y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP-. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, de tratarse de nuevas competencias, la ley debe establecer la fuente de financiación de tales actividades.</p> <p>Finalmente, el artículo 11 contempla que "las entidades nacionales y territoriales podrán apropiarse recursos específicos de su presupuesto para apoyar diferentes acciones de educación, prevención, vigilancia y control para el cumplimiento de esta ley."</p> <p>Con respecto a lo propuesto en este artículo, también resulta importante reiterar lo indicado en otras oportunidades referente a que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p> <p>Así mismo, es de resaltar que esto es reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, toda vez que, de acuerdo con el artículo 151 y el artículo 352 de la Constitución Política: "(...) La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación". En consecuencia, se sugiere la eliminación de ese artículo,</p> <p>¹ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto ² Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto</p>
--	--

por cuanto lo allí contemplado no solo invade la competencia de las leyes orgánicas, sino que además ocasionaría inflexibilidades en la ejecución presupuestal en contravía de la autonomía presupuestal.

Frente a esto último, la Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Esto implica que los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia³.

En lo que respecta al mandato de apropiación presupuestal en el ámbito territorial, si bien se expresa una autorización de forma poestativa, esto implicaría que los municipios cuenten con la disponibilidad de recursos provenientes de sus ingresos corrientes de libre destinación, lo que puede provocar su incumplimiento por ausencia de recursos o el incremento de los gastos de funcionamiento que puede llevar al incumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000.

Bajo esta línea, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 de la Constitución Política "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas". Por lo tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

Finalmente, es necesario dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, en virtud del cual todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En virtud de todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRIGUEZ
Viceministro General
OJJD/CPN/DAF
UJ-0480/2021

Con Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes


Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora/Santiago Cano Arias
Revisó: Germán Andrés Rubio Casiblanco

³ Sentencia C-283 de 1997

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 091 DE 2020 CÁMARA**

por medio de la cual se establecen las pautas para la implementación del Sistema de Bicicletas Público y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Honorable Congresista JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p align="center">  Radicado: 2-2021-040707 Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:00 </p> <p align="right">Radicado entrada No. Expediente 34343/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 91 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se establecen las pautas para la implementación del Sistema de Bicicletas Público y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública sobre el Sistema de Bicicletas Público (SBP), para incentivar la movilidad activa, disminuir las emisiones de CO2 y mejorar la salud pública. Conforme a los lineamientos de la Ley 1811 de 2016".</p> <p>Con dicho propósito, la iniciativa establece un listado de definiciones y principios que regirán el SBP, así como los lineamientos, las fuentes de financiación y sus características.</p> <p>El artículo 5 del proyecto de ley establece que las autoridades locales "podrán" implementar el SBP, lo cual puede leerse como una alternativa en medios de transporte alternativos que se implementarían de manera potestativa; no obstante, el parágrafo tercero prescribe que los municipios enunciados en ese artículo "deberán implementar las disposiciones en un término de 3 años contados a partir de la promulgación de la presente Ley". Por tanto, esta Cartera considera necesario definir, en el marco del respeto de la autonomía</p> <p><small>¹ por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito.</small></p>	<p>de las entidades territoriales prevista en la Constitución Política, el alcance de la iniciativa conforme a las competencias de los diferentes niveles de gobierno.</p> <p>El mismo artículo 5 en el parágrafo 1 establece para las entidades territoriales con menos de 100.000 habitantes la opción de implementar el sistema siempre que <i>cumplan con los requerimientos establecidos en la presente ley, cuenten con capacidad económica y sus particularidades lo requieran</i>. En ese orden de ideas, si el propósito del proyecto de ley es hacer obligatoria la implementación de los mencionados Sistema de Bicicletas Público (SBP) en todos los municipios y distritos, dichas previsiones podrían implicar una clara intromisión en la autonomía que para el manejo de sus recursos le reconoce el artículo 287-3² de la Constitución Política a las entidades territoriales, pues se estaría imponiendo un gasto frente al cual deberá considerarse la fuente de financiación.</p> <p>Por su parte, el artículo 7 del proyecto de Ley al referirse a la financiación de este sistema menciona que "será acorde con los recursos de cada entidad territorial" y, seguidamente, enlista las que serían sus fuentes de financiación. Al respecto, llama la atención el ítem referido al Gobierno Nacional, según el cual éste "intervendrá acorde con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2019 en su artículo 97 "OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE", lo que resulta equivocado por cuanto las fuentes relacionadas en el artículo 97 son recursos de las entidades territoriales que pueden establecer como complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa usuario, con el fin de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, a la calidad del servicio y de su infraestructura, incrementar la seguridad ciudadana, la atención y protección al usuario, al mejoramiento continuo del sistema y contar con mecanismos de gestión de la demanda, en los términos del citado artículo del Plan de Desarrollo.</p> <p>Las opciones de recursos relacionados en el artículo 97 de la Ley 1955 son tributos que pueden adoptar los municipios y distritos a través de acto administrativo de sus corporaciones administrativas, tales como la contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento en vía; contraprestaciones económicas percibidas por el uso de vías públicas para estacionamiento; precios públicos diferenciales por acceso o uso de infraestructura de transporte nueva construida para minimizar la congestión; contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial por el tránsito vehicular en áreas de congestión; y, el derecho real accesorio de superficie en infraestructura de transporte.</p> <p>Por consiguiente, si bien lo mencionado corresponde a fuente de recursos dirigidos a la financiación de sistemas de transporte, lo cierto es que su adopción es incierta en consideración a la tensión que genera en la entidad territorial el cobro de nuevos tributos y la resistencia de los concejos municipales para su aprobación, por lo que no constituye garantía de financiación para el sistema de bicicletas que pretende la iniciativa.</p> <p><small>² Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</small></p>
---	--

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
DAF/OAJ
UJ - 3144 / 2020

Proyectó: Jean Marco Feria Perozo
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Sierra - Secretario General de la Cámara de Representantes


CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.

<p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D. C.,</p> <p>Honorable Congresista JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2021-040631 Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 09:25</p> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 34239/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 136 de 2020 Cámara "Por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal del H.R. Erasmo Zuleta Bechara y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto "la inclusión del departamento del Tolima en el régimen especial de tributación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), así como promover el desarrollo económico y dinamizar el aparato productivo de territorios en situación crítica de empleo, con el fin de disminuir la informalidad, el deterioro de las condiciones de vida, los altos niveles de pobreza, generar oportunidades de inserción laboral y mejorar las condiciones de empleabilidad de los habitantes del departamento y de las ciudades afectadas."²</p> <p>En primer lugar, la iniciativa al incluir medidas de carácter tributario, además de impactar negativamente el recaudo en el impuesto sobre la renta, podría generar inequidad tributaria a lo largo del territorio nacional. Tomando en cuenta lo anterior, se debe revisar el impacto fiscal de la medida propuesta y la forma como se compensará la pérdida de recaudo.</p> <p>En ese sentido, tratándose de la creación de nuevos incentivos de carácter tributario, se echa de menos el análisis de impacto fiscal y la respectiva justificación, por lo cual es importante destacar lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, a cuyas voces:</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones ² Gaceta 1222 del Congreso de la República, artículo 1 del Proyecto de Ley 136 de 2020 Cámara de Representantes. ³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>"ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o <u>que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</u></p> <p>Para estos propósitos, <u>deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</u></p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces." (Se subraya y se resalta)</p> <p>Según el artículo en cita, todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, debe incluir expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.</p> <p>Por otro lado, es importante resaltar que el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019 creó la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios, así:</p> <p><i>"Créase una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional".</i></p> <p>Dicha Comisión entregó sus propuestas a este Ministerio el pasado mes de marzo por medio de un informe que incluyó la revisión uno a uno los beneficios y tratamientos fiscales tributarios que existen actualmente, además de determinar cuáles imprimen mayor o menor progresividad. Dentro de este informe la Comisión concluye que Colombia debería apartarse del uso excesivo de gastos tributarios, aquellos que se materializan en exenciones, deducciones, descuentos, tarifas reducidas o diferimientos tributarios, en la medida que generan un costo significativo en el recaudo tributario y aquellos que no logran estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar, además de generar problemas distribucionales. En suma, considera que el País ha perdido el correcto equilibrio en el uso de estos gastos cuyos costos superan por mucho a sus beneficios, trayendo consigo: disminución en el recaudo de ingresos tributarios, incremento en las desigualdades horizontales y verticales, reducción de la eficiencia y adición de complejidad innecesaria.</p> <p>En tal virtud, cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, sobre deducciones, entre otros, se debería analizar y proponer con base en el informe</p>
<p>de esta Comisión, a través de iniciativas que tengan como referente la discusión que gira en torno al Proyecto de Ley de inversión social presentado por el Gobierno nacional y que se comenta más adelante.</p> <p>Adicionalmente, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional⁴, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias⁵.</p> <p>Finalmente, es preciso recordar que, en el país, como en buena parte del mundo, las acciones de política pública implementadas hasta el momento no han sido suficientes para revertir por completo los efectos económicos y sociales derivados del Covid-19, que han afectado particularmente a los hogares con menores ingresos. De la misma manera, esta coyuntura ha generado una reversión parcial de los logros alcanzados en materia de reducción de la incidencia de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, frente a lo cual se deben implementar medidas de política social orientadas para tal fin.</p> <p>El impacto de esta crisis ha sido particularmente fuerte sobre los hogares más vulnerables, como consecuencia del deterioro experimentado por el mercado laboral. Esto es consecuencia de la menor capacidad de ahorro que enfrentan estos hogares, y de su mayor dependencia del mercado laboral para obtener sus ingresos. A pesar de la reactivación paulatina que ha tenido la actividad económica desde abril de 2020, el nivel de actividad y empleo aún no se ha recuperado completamente, lo cual hace que los ingresos de los hogares más vulnerables sigan siendo menores, en comparación con los niveles que tenían antes de la pandemia. Lo anterior es consecuencia de que los efectos de la pandemia han sido más prolongados de lo previsto inicialmente, lo que sigue afectando a las distintas actividades económicas. Por lo tanto, esta situación que se encuentra atravesando el país y el mundo hace imperativo que el Gobierno nacional continúe extendiendo los programas de ayuda social, para proteger los ingresos y el bienestar de la población más vulnerable, tal como se ha realizado desde el inicio de la pandemia.</p> <p>En línea con lo anterior, la pandemia ha implicado una demanda de recursos importantes para atender la emergencia sanitaria y compensar parcialmente las caídas de los ingresos de los hogares y las empresas, todo esto respaldado mediante una acción de gasto contracíclico. Por otro lado, la contracción en la actividad económica y el deterioro de los términos de intercambio derivaron en una contracción de los ingresos fiscales. Así, de forma conjunta, estos dos elementos han llevado a un incremento sustancial en el déficit fiscal y el endeudamiento público.</p> <p>En ese orden de ideas, en la medida en la que la crisis económica generada por la pandemia tenga efectos permanentes sobre la actividad económica a futuro, se reducirán los niveles de recaudo futuro, que deterioran las perspectivas futuras sobre el déficit fiscal y la trayectoria de la deuda pública. En este sentido, surge la necesidad de que en la opinión pública se llegue a un consenso sobre la implementación de medidas de política fiscal orientadas a</p> <p><small>⁴ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011 ⁵ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."</small></p>	<p>aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público, con el fin de estabilizar y posteriormente reducir la deuda pública, con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>En este sentido, las distintas iniciativas que se propongan deberían, en primer lugar, estar dirigidas a contrarrestar los efectos de esta coyuntura y, en segundo lugar, deberían estar acompañadas de fuentes de financiamiento que cubran estos gastos, además de medidas complementarias que incrementen los ingresos tributarios o pongan en marcha iniciativas de austeridad del gasto público, con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal.</p> <p>Es así que con ocasión del contexto comentado, el Gobierno nacional, a través de este Ministerio, radicó el pasado 20 de julio de 2021 el proyecto de Ley No. 027 de 2021 Cámara ⁶ "por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones", con el que se busca recaudar más de \$15 billones, y que tiene como premisas básicas: i) el fortalecimiento del gasto social y la reactivación económica, ii) la promoción de medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público y de lucha contra la evasión y iii) la consecución de fuentes de recursos transitorias y permanentes para financiar el gasto social y iv) contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable del Proyecto de ley del asunto, no obstante, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS Viceministro Técnico. VTG/AJ/DIAN/VG UJ-2776/2020 Elaboró: Nubia Margarita Mejía Suárez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco</p> <p><small>⁶ Gaceta del Congreso No. 810 del 22 de julio de 2021. ⁷ Al respecto, consultar en línea https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=ConexionContent/WCC_CLUSTER-168590/IdPrimaryFileRevision=latestreleased</small></p>

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 272
DE 2020 CÁMARA**

por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p>  <p>Radicado: 2-2021-040706 Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 13:51</p> <p>Honorable Congresista JENIFER KRISTIN ARIAS FALLA Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 34342/2021/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 272 de 2020 Cámara, “Por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>Respetada Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto <i>“Fortalecer al pequeño empresario y emprendedor, y aportar a la generación de ingresos en las regiones mediante la vinculación laboral de poblaciones vulnerables, la difusión de los beneficios existentes para las empresas y la generación de herramientas en los municipios y departamentos, con observancia del enfoque territorial”.</i></p> <p>Para tal efecto, el artículo 4 de la iniciativa establece:</p> <p>“ARTÍCULO 4º. Ingresos del Sistema General de Regalías para aportar a la economía. Las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión cuyo objeto sea fortalecer las Mipymes formales e informales y fomentar el emprendimiento, los cuales serán financiados con ingresos del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política (...).”</p>	<p>Sobre el particular, es importante recordar que el uso de los recursos del Sistema General de Regalías deberá en todo caso enmarcarse en lo contemplado por la Ley 2056 de 2020¹, en particular en lo que compete al Título IV Capítulo I, que establece las reglas generales para los proyectos de inversión, los sectores y objetivos tendientes al desarrollo territorial de acuerdo con dicha Ley. Por lo anterior, se sugiere ajustar la redacción del artículo con el fin de que quede en consonancia con lo dispuesto en la ley en mención o en su defecto se elimine el artículo, de lo contrario se corre un riesgo de inconstitucionalidad dado que, de conformidad con el artículo 360 constitucional, el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables deberá estar regulado mediante una ley cuya iniciativa es exclusiva del Gobierno nacional, la cual se encuentra materializada actualmente en la Ley 2056 de 2020.</p> <p>Por su parte, los parágrafo segundo y tercero del artículo 6 de la iniciativa señalan:</p> <p>“PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio del Trabajo junto con la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces, <u>coordinarán las estrategias para promover la vinculación, articulación y participación permanente de los observatorios regionales de mercado de trabajo en cada departamento que tenga en su jurisdicción municipios descritos en el Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya con el propósito de impulsar las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional-PDET y, en su momento la Hoja de Ruta que los incorpore en el componente de reactivación económica y empleo.</u></p> <p>PARÁGRAFO TERCERO. El Ministerio del Trabajo junto con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización o quien haga sus veces, <u>coordinarán las estrategias para promover la empleabilidad de la población vinculada a los programas que lidera esta agencia, a través de los observatorios regionales de mercado de trabajo.</u> (...).”</p> <p> Frente los mencionados parágrafos, se observa que las obligaciones referidas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal vinculado a las entidades correspondientes y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas. No obstante, en caso de que las obligaciones referidas en el articulado generen gastos adicionales para las entidades, esto implicaría presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados actualmente, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Es pertinente aclarar que de momento este costo adicional es incuantificable, y que podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de la propuesta.</p> <p><small>¹ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.</small></p>
---	---

Por último, frente a los artículos 2, 4 y 6, se considera que en la medida que se asignen a las entidades territoriales nuevas responsabilidades, se requerirá la consagración de nuevas fuentes de financiación para el efecto. Lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, según el cual *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.* Por tanto, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados actualmente para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para que puedan atender las obligaciones referidas.

En el marco de lo mencionado, se recuerda que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003² establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, la iniciativa bajo estudio no da cumplimiento a estos requisitos.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa el asunto, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Viceministro General
GAJJDGPPND/AF
UU-12010201

Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Ávila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a:
Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano - Secretario General de la Cámara de Representantes.

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

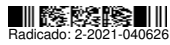
CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 618 DE 2021 CÁMARA, 173 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-040626

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 09:21

Radicado entrada
No. Expediente 34236/2021/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 618 de 2021 Cámara, 173 de 2020 Senado "por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial."

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto incluir "dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada una vez por año para el cuidado a la niñez, a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal, o que requiera cuidados paliativos para el control del dolor y otros síntomas, o por cuadro clínico severo derivado de un accidente grave que implique riesgo vital o de secuela funcional severa y permanente que requiera rehabilitación intensiva para su recuperación, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodio, en las situaciones referidas".

Particularmente, los artículos 3 y 4 de la iniciativa legislativa establecen las condiciones bajo las cuales se otorgará la licencia para el cuidado de la niñez, así: i) debe constar una orden médica en la que se establezca expresamente el tiempo de duración y la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre o del custodio del menor de edad; ii) se otorga una vez por año a uno solo de los padres trabajadores o a quien detente la custodia del menor de edad; iii) la licencia se otorga hasta por 10 días remunerados, prorrogables por 5 días adicionales no remunerados, y, iv) el pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo con la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.

Una vez precisadas las condiciones que deben acreditarse para el reconocimiento de esta licencia, cabe señalar que de acuerdo con el Observatorio de Cuidados Paliativos de la Universidad del Bosque, alrededor del 14,1% de las defunciones correspondieron a padecimientos susceptibles de ser atendidos mediante cuidados paliativos¹; ahora bien, si se aplica esa

¹ 33.404 defunciones en el año 2018, respecto al total de defunciones reportadas por el DANE para ese año (236.932).

tasa respecto al número proyectado de defunciones para el año 2021 (309.078), se tendría que cerca de 43.576 personas, de todas las edades, serían objeto de tratamientos de cuidados paliativos.

Tabla No. 1
Población susceptible con enfermedades terminales (ET) y cuidados paliativos (CP)

Defunciones	2019	2020*	2021*
TOTAL	244.355	298.150	309.078
Susceptibles Cuidados Paliativos	34.451	42.035	43.576
	14,1%	14,1%	14,1%

*Proyectado

Fuente: DANE - Observatorio de Cuidados Paliativos (U Bosque)

Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reportó que al cierre de 2019 el 5,94% de las defunciones en el país correspondió a personas entre los 0 y 19 años, de manera que, si se aplica dicho porcentaje al total de defunciones antes estimado para 2020, aproximadamente 2.588 menores de edad fallecerían este año por padecimientos asociados con cuidados paliativos.

La iniciativa plantea que el pago de la licencia remunerada se haga de acuerdo a la legislación vigente, lo que correspondería al pago de incapacidades por enfermedad común, por lo cual sólo aplicaría para los padres o tutores trabajadores cotizantes al Régimen Contributivo, siendo así que de acuerdo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el 46% de la población pertenece al Régimen Contributivo, y a partir de ahí se estimaría en 1189 el número de menores sobre los cuales se otorgaría la licencia, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No. 2
Susceptibilidad poblacional

Defunciones Cuidados Paliativos	43.576
Defunciones 0 a 19 años	5,94%
	2.588
Población Régimen Contributivo	46,0%
Defunciones 0 a 19 años Susceptibles de Cuidados Paliativos en el Reg. Contributivo	1.189

Fuente: DANE - Observatorio de Cuidados Paliativos (U Bosque) - MinSalud

Con base en los reportes del Ministerio de Salud y Protección Social al cierre de 2020, el Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio proyectado para 2021 sería del orden de \$1.614.403 mensuales (\$53.813 diarios), y bajo las condiciones actuales del pago de incapacidades por enfermedad común, esto es los dos primeros días por el 100% del salario a cargo del empleador, y del día 3 hasta el 90 por 2/3 del salario a cargo de Empresas Prestadoras de Salud (EPS), el total de una licencia remunerada por 10 días al año para cada padre o tutor trabajador costaría alrededor de \$394.632 en promedio, o lo que es lo mismo, más de \$469 millones anuales para el total de los padres o tutores (Ver cuadro No. 3), que tendría que ser cubierto de manera conjunta por los empleadores y las EPS, de suerte que sería necesario evaluar si ello requeriría ajustar el valor de la Unidad de Pago por Captación (UPC) que se reconoce a cada EPS al tratarse de una nueva prestación incluida en los planes obligatorios de salud.

Tabla No. 3 – Impacto fiscal

IBC Promedio - Mes*	\$ 1.614.403
IBC Promedio - Diario*	\$ 53.813
Incapacidad (días 1 y 2) - 100% del salario	\$ 107.627
Incapacidad (días 3 a 10) - 2/3 del salario	\$ 287.005
Incapacidad por Trabajador (10 días)	\$ 394.632
Incapacidad Total Trabajadores (10 días)	\$ 469.376.784

*Proyectado

Fuente: DANE - Observatorio de Cuidados Paliativos (U Bosque) - MinSalud

Así las cosas, como la financiación de esta licencia operaría en los mismos términos que la incapacidad por enfermedad común, en aplicación de la normativa vigente², el empleador debería asumir los dos primeros días y el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS los 8 días restantes, lo que significa una carga financiera adicional para los recursos de la seguridad social, pasando por alto lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, que señala:

"(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

De lo expuesto en precedencia, este Ministerio recomienda establecer una fuente de financiación para el financiamiento de los gastos adicionales que se pretenden asignar al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En todo caso manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
DIRECCIÓN GENERAL

UU-104321

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:
Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes.


² Artículo 206 de la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" y el parágrafo 1 del artículo 3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud - 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social".

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 568 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se promueve la reforestación en la educación básica y media y se dictan otras disposiciones” Ley “Legado para el Ambiente”.

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-290951
2021-08-13 03:27:34 p. m.
Radicación relacionada: 2021-EE-250186

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso


Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 568 de 2021 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley No. 568 de 2021 Cámara **“Por medio del cual se promueve la reforestación en la educación básica y media y se dictan otras disposiciones”**. Ley- **“legado para el ambiente”**, acorde con el texto aprobado en primer debate.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Wilmer Leal Pérez
Ponente: H.R. César Augusto Ortiz Zorro

tener énfasis en educación ambiental”, considerando que esto responde a la Política de Educación Ambiental y al Decreto 1743 de 1994.

Parágrafo primero. Para efectos de la elaboración de las orientaciones técnicas y pedagógicas tendientes a la realización de las Actividades Escolares de Reforestación, las Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en los territorios donde se encuentren los establecimientos educativos establecerán, delimitarán y darán a conocer a las secretarías de educación certificadas, las zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra donde los establecimientos educativos y sus estudiantes podrán realizar, entre otras, actividades de restauración, plantación, forestación y reforestación. Así mismo, las mencionadas corporaciones y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suministrarán información sobre los retos del desarrollo sostenible en los territorios y el diagnóstico de deforestación de dichas zonas a las secretarías de educación certificadas.

Se solicita eliminar la frase: “Para efectos de la elaboración de las orientaciones técnicas y pedagógicas tendientes a la realización de las Actividades Escolares de Reforestación” y dejar el resto del parágrafo, tal como está planteado. Este cambio se debe a que las orientaciones técnicas y pedagógicas se tratan en el parágrafo tercero, propuesto por el Ministerio de Educación Nacional y son competencia de esta Cartera en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo segundo. De igual forma, las corporaciones mencionadas coordinarán con las secretarías de educación y los establecimientos educativos interesados, el desarrollo del servicio social estudiantil obligatorio con énfasis en el desarrollo sostenible y ambiental, y serán responsables en el marco de sus funciones de seleccionar las especies apropiadas para cada zona, suministrando los árboles o plántulas y otros elementos requeridos según la resolución y orientaciones públicas por el Ministerio de Educación Nacional.

Se solicita ajustar el parágrafo segundo para asegurar su consistencia con el marco de competencias de las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas en educación y las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

Parágrafo segundo. De igual forma, las corporaciones mencionadas coordinarán y apoyarán a las secretarías de educación y a los establecimientos educativos interesados, en el desarrollo del proceso pedagógico que implica el servicio social estudiantil obligatorio, cuando se opte por el énfasis en educación ambiental, como aporte en el fortalecimiento del proyecto ambiental escolar, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 66 y 97 de la Ley 115 de 1994; así mismo, tales corporaciones serán responsables, en el marco de sus funciones, de seleccionar las especies apropiadas para cada zona, suministrando los árboles, plántulas, otros elementos requeridos, y el mantenimiento de las especies sembradas.

Así mismo se solicita un nuevo parágrafo, así:

Parágrafo tercero. El Ministerio de Educación Nacional elaborará y divulgará a todas las secretarías de educación las orientaciones técnicas y pedagógicas para la prestación del servicio social estudiantil obligatorio, el cual podrá tener énfasis en educación ambiental.

IV. RECOMENDACIONES

Concepto Proyecto de Ley 568 de 2021 Cámara “Por medio del cual se promueve la reforestación en la educación básica y media y se dictan otras disposiciones”. Ley- “Legado para el ambiente”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- Objeto

La iniciativa tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenible y preservar el ambiente y los ecosistemas de Colombia, mediante la promoción de actividades de reforestación en la educación básica y media, en el marco de la autonomía institucional de que trata el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional considera que es una iniciativa loable que aporta a las necesidades de las problemáticas ambientales del país relacionadas con la deforestación y la degradación de los ecosistemas. En ese marco, estima necesario formular las siguientes observaciones a los artículos 3, y 4, que se refieren al sector educativo:

- Artículo 3

Artículo 3.- Actividades Escolares de Reforestación. En el marco de su autonomía institucional, su proyecto educativo institucional, su proyecto ambiental escolar, los establecimientos educativos del país podrán diseñar e implementar actividades escolares de reforestación voluntarias que contribuyan con el desarrollo sostenible, la restauración, plantación, forestación y reforestación.

Este artículo respeta la autonomía institucional y reconoce tanto el proyecto educativo institucional como el proyecto ambiental escolar, por lo que no se realizarán propuestas de modificación sobre el mismo. Sin embargo, cabe resaltar que las acciones relacionadas con reforestación ya se vienen trabajando en los establecimientos educativos, acorde a su autonomía institucional, lectura de contexto y problemáticas ambientales identificadas en los proyectos educativos ambientales, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y la Ley 1549 de 2012.

- Artículo 4

Artículo 4.- Zonas de Legado Ambiental. Son zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra, donde se realizarán las actividades escolares de reforestación definidas en la presente ley y se desarrollará el servicio social estudiantil obligatorio con énfasis en el desarrollo sostenible y ambiental.

Se sugiere reemplazar en el artículo la expresión “servicio social estudiantil obligatorio con énfasis en el desarrollo sostenible y ambiental”, por “servicio social estudiantil obligatorio, el cual podrá

El Ministerio de Educación Nacional, considera loable la propuesta presentada y resalta el sentido de recuperación y preservación del ambiente. Se solicita tener en cuenta las consideraciones técnicas y jurídicas planteados por el Ministerio de Educación Nacional en los artículos 3 y 4 para lo cual se sugieren los siguientes ajustes al articulado del proyecto de ley, con el fin de dar mayor claridad a las disposiciones:

- Respecto del artículo 4, esta Cartera considera necesario realizar algunas modificaciones por lo cual de manera respetuosa nos permitimos proponer la siguiente redacción para el mismo:

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>Artículo 4.- Zonas de Legado Ambiental. Son zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra, donde se realizarán las actividades escolares de reforestación definidas en la presente ley y se desarrollará el servicio social estudiantil obligatorio con énfasis en el desarrollo sostenible y ambiental.</p> <p>Parágrafo primero. Para efectos de la elaboración de las orientaciones técnicas y pedagógicas tendientes a la realización de las Actividades Escolares de Reforestación, las Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en los territorios donde se encuentren los establecimientos educativos establecerán, delimitarán y darán a conocer a las secretarías de educación certificadas, las zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra donde los establecimientos educativos y sus estudiantes podrán realizar, entre otras, actividades de restauración, plantación, forestación y reforestación. Así mismo, las mencionadas corporaciones y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suministrarán información sobre los retos del desarrollo sostenible en los territorios y el diagnóstico de deforestación de dichas zonas a las secretarías de educación certificadas.</p> <p>Parágrafo segundo. De igual forma, las corporaciones mencionadas coordinarán y apoyarán a las secretarías de educación y a los establecimientos educativos interesados, en el desarrollo del proceso pedagógico que implica el servicio social estudiantil obligatorio, cuando se opte por el énfasis en educación ambiental, como aporte en el fortalecimiento del proyecto ambiental escolar, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 66 y 97 de la Ley 115 de 1994; así mismo, tales corporaciones serán responsables, en el marco de sus funciones, de seleccionar las especies apropiadas para cada zona, suministrando los árboles, plántulas, otros elementos requeridos, y el mantenimiento de las especies sembradas.</p> <p>Parágrafo tercero. De igual forma, las corporaciones mencionadas coordinarán y apoyarán a las secretarías de educación y a los establecimientos educativos interesados, en el desarrollo del servicio social estudiantil obligatorio con énfasis en el desarrollo sostenible y ambiental, y serán las responsables en el marco de sus funciones de</p>	<p>Artículo 4.- Zonas de Legado Ambiental. Son zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra, donde se realizarán las actividades escolares de reforestación definidas en la presente ley y se desarrollará el <u>servicio social estudiantil obligatorio, el cual podrá tener énfasis en educación ambiental.</u></p> <p>Parágrafo primero. Las Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en los territorios donde se encuentren los establecimientos educativos establecerán, delimitarán y darán a conocer a las secretarías de educación certificadas, las zonas críticas, afectadas por deforestación o idóneas para la siembra donde los establecimientos educativos y sus estudiantes podrán realizar, entre otras, actividades de restauración, plantación, forestación y reforestación. Así mismo, las mencionadas corporaciones y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suministrarán información sobre los retos del desarrollo sostenible en los territorios y el diagnóstico de deforestación de dichas zonas a las secretarías de educación certificadas.</p> <p>Parágrafo segundo. De igual forma, las Corporaciones mencionadas coordinarán y <u>apoyarán a</u> las secretarías de educación y <u>a</u> los establecimientos educativos interesados, <u>en el desarrollo del proceso pedagógico que implica el</u> servicio social estudiantil obligatorio, cuando se opte por el énfasis en educación ambiental, <u>como aporte en el</u></p>

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO POR EL MINEDUCACIÓN
<p>seleccionar las especies apropiadas para cada zona, suministrando los árboles o plántulas y otros elementos requeridos según la resolución y orientaciones públicas por el Ministerio de Educación Nacional.</p>	<p><u>fortalecimiento del Proyecto Ambiental Escolar, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 66 y 97 de la Ley 115 de 1994; así mismo, tales corporaciones serán responsables en el marco de sus funciones, de seleccionar las especies apropiadas para cada zona, suministrando los árboles, plántulas, otros elementos requeridos, y el mantenimiento de las especies sembradas.</u></p> <p><u>Parágrafo tercero: El Ministerio de Educación Nacional elaborará y divulgará a todas las secretarías de educación las orientaciones técnicas y pedagógicas para la prestación del servicio social estudiantil obligatorio, cuando se opte por el énfasis en educación ambiental.</u></p>

CARTA DE COMENTARIOS FINAGRO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas.

<p>Bogotá, D.C.</p> <p>Honorables Representantes Dra. JENIFFER ARIAS Presidente Cámara de Representantes</p> <p>ADRIANA MAGALI MATÍZ VARGAS Representante por el Departamento de Tolima EDWIN BALLESTEROS ARCHILA Representante por Departamento de Tolima HENRY CUELLAR RICO Representante por el Departamento del Huila OSCAR SÁNCHEZ LEÓN Representante por el Departamento de Cundinamarca</p> <p>Asunto: Comentarios de FINAGRO al Proyecto de Ley "Por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas."</p> <p>Honorables representantes:</p> <p>A continuación, encontrarán los comentarios que Finagro, desde sus áreas técnicas formula al proyecto de Ley 003 de 2021 "Por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas", el cual incluye, entre otras, las siguientes disposiciones y respecto de las cuales nos permitimos formular los comentarios que a continuación se formulan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1. Adiciónense dos (2) párrafos al Artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, los cuales quedarán así: <p>Artículo 13. Permanencia de la información. (...)</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO. La información negativa producto del incumplimiento del pago en los créditos agropecuarios definidos por el Fondo para el</p>	<p><i>Financiamiento del Sector Agropecuario – FINAGRO – como de pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, será suprimida de manera inmediata una vez se haya pagado las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida de los mismos. Este beneficio también aplicará para los créditos agropecuarios tomados por las víctimas que trata la Ley 1448 de 2011.</i></p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. (...)</p> <p>Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo establecido por el numeral 2 del artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - EOSF, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 2371 de 2015, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, en su condición de organismo rector del Financiamiento y del manejo de riesgos del sector agropecuario cuenta con las facultades y obligaciones legales para la determinación de las actividades financieras, líneas de crédito, bienes y servicios, costos, porcentajes de financiación, tasas de interés, márgenes de Redescuento y políticas de normalización de cartera, labor esta que no reposa en Finagro.</p> <p>De igual manera, de acuerdo con la Ley 16 de 1990 y los artículos 227 y siguientes del EOSF, FINAGRO es un establecimiento de crédito de segundo piso. En otras palabras, su rol en el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario no es el otorgamiento de créditos de manera directa a los productores, sino a través de operaciones de redescuento con otros establecimientos de crédito, de modo tal que su relación jurídica directa es con el intermediario financiero y no con el beneficiario del crédito.</p> <p>Los intermediarios financieros o las entidades cooperativas que realizan actividades de crédito, son autónomos para realizar el análisis de las solicitudes de crédito de fomento agropecuario que le sean presentadas, así como para realizar los análisis de riesgo según los parámetros establecidos para el efecto por la Superintendencia Financiera o Superintendencia de Economía Solidaria, solicitar las garantías que crean pertinentes, aprobar o improbar las respectivas solicitudes y, de ser el caso, presentar las operaciones que cumplan con las condiciones establecidas en la regulación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario a redescuento ante Finagro.</p> <p>En virtud del redescuento, Finagro entrega recursos a los Intermediarios del sistema financiero, quienes se encargan de desembolsarlos a las personas que les han solicitado créditos y respecto de las cuales las entidades, dentro de su autonomía y</p>
--	--

en el marco de la legislación aplicable, incluyendo la regulación del crédito agropecuario establecidas por la CNCA, decide aprobar la respectiva operación de crédito.

Por todo lo aquí referido, atendiendo a que Finagro no es el organismo que define los créditos agropecuarios ni cuenta con las facultades para definir a los productores a los cuales se se le aplicará el alivio que se busca en este proyecto de ley, se considera que la redacción del párrafo primero que se propone incluir al artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, podría ser la siguiente:

PARÁGRAFO PRIMERO. La información negativa producto del incumplimiento del pago en los créditos agropecuarios que registren en FINAGRO los intermediarios financieros de beneficiarios clasificados como de pequeños productores, jóvenes y mujeres rurales, será suprimida de manera inmediata una vez se haya pagado las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida de los mismos. Este beneficio también aplicará para los créditos agropecuarios tomados por las víctimas que trata la Ley 1448 de 2011.

En todo caso, es importante evaluar si este beneficio para los pequeños productores puede desincentivar el registro ante FINAGRO de los créditos para este tipo de productor, ya que esta condición puede aumentar la percepción de riesgo de otorgamiento de crédito para este tipo de productor por parte de los intermediarios financieros, y por consiguiente pueden preferir no colocar a este segmento o realizarlo por fuera de líneas FINAGRO¹.

- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá condiciones especiales para los pequeños productores, jóvenes, mujeres rurales y víctimas del conflicto, garantizando así una cobertura del 100% de las obligaciones a respaldar,
- Las coberturas de garantía por tipo de productor podrán ser de hasta del cien por ciento (100%) del valor del capital en el caso de los pequeños productores, mujeres rurales, jóvenes rurales y víctimas del conflicto armado, de hasta el

¹ Ver comentarios del representante de Asobancaria sobre el asunto y que constan en la exposición de motivos del proyecto.

sesenta por ciento (60%) en los medianos y de hasta el cincuenta por ciento (50%) en los grandes productores.

Desde la perspectiva de riesgo de garantía y de operación del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) resulta inconveniente establecer coberturas del 100%, esto sustentado en diversos análisis, y resultados de los programas en los cuales se ha eliminado la posibilidad de compartir riesgo, situación que se genera con las coberturas del mencionado nivel.

Uno de los mecanismos para compartir el riesgo consiste en las coberturas parciales. El esquema consiste en mantener en todos los casos una exposición al riesgo por parte del intermediario, con el fin de mitigar el riesgo moral evitando que la cobertura del FAG sustituya los criterios de otorgamiento, evaluación del riesgo crediticio, seguimiento y recuperación de la cartera por parte del intermediario, establecer coberturas del 100% elimina la posibilidad de compartir riesgo y afecta la sostenibilidad del Fondo.

Es importante señalar que el FAG cuenta con un Sistema de Administración de Riesgo de Garantía (SARG) el cual incorpora políticas que propenden por el riesgo compartido y que son contrarias a la propuesta del proyecto de Ley. Adicionalmente, y como referencia compartimos el análisis que al respecto han adelantado instancias técnicas del Banco mundial (BM) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la cual pertenece Colombia.

1. SARG

Dentro de las políticas que establece el SARG en relación con la naturaleza de riesgo compartido del FAG, se establecen las siguientes:

- Los niveles de cobertura que son propuestos por FINAGRO a la CNCA atenderán los lineamientos incluidos en el presente capítulo.
- Compartir el riesgo de cada operación. Este lineamiento busca mitigar: i) el riesgo moral por el otorgamiento de coberturas a favor de los intermediarios y ii) los riesgos económicos de asumir coberturas.

- El FAG podrá compartir riesgo mediante la definición de coberturas parciales, de acuerdo con las disposiciones que al respecto establezca la CNCA.

El SARG propende por la definición de coberturas parciales en atención de las recomendaciones que recibió el FAG por parte del Banco Mundial en el año 2019. Igualmente, lo establece en aplicación de los principios publicados por el Banco Mundial para la gestión de los Fondos de Garantía, y de las recomendaciones publicadas por la OCDE.

2. Estudio del Banco Mundial sobre el FAG

El Plan de acción entregado por el Banco Mundial en el estudio que adelantó sobre el FAG en 2019 incluye explícitamente y con una alta prioridad, la necesidad de eliminar las posibilidades de coberturas del 100%. A continuación, se relaciona la actividad correspondiente.

Recomendación	Orden	Plazo	Prioridad	Responsables
II. Revisión de las coberturas. Esto requiere establecer medidas como: a) Ajustar, revisar y validar reglamentaciones, y b) Eliminar coberturas que exceden el 100% ²	II	Corto plazo	Alta	FINAGRO MADR CNCA

3. Principios de los Sistemas de Garantías del Banco Mundial

El Banco Mundial² publicó un documento en el que recoge los principios que deben aplicar los Sistemas de Garantías (SGC) para cumplir con su propósito de inclusión financiera, respecto a los niveles de las coberturas en principio No. 11. Establece lo siguiente.

*"Principio 11
Las garantías emitidas por el SGC deben ser parciales, de manera de proporcionar los incentivos adecuados para las pymes prestatarias y para los*

² Banco Mundial (2015). Principios para sistemas públicos de garantía del crédito para pymes, Washington, DC: Banco Mundial.

prestamistas, y deben diseñarse con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los requisitos prudenciales pertinentes para los prestamistas, en particular los requisitos de capital relativos al riesgo crediticio."

4. OCDE Consideraciones Respecto al Acceso al Financiamiento

De acuerdo con la OCDE³, un esquema de garantías exitoso reduce el riesgo del prestatario, limita los costos de transacción asociados a su misión y garantiza los pagos en caso de default. Lo anterior, debería cumplirse a la par que se garantiza la sostenibilidad del fondo y su aporte a la inclusión financiera de la región en la que opera.

Los esquemas de garantías de crédito están expuestos a riesgo moral. En su glosario de términos estadísticos, la OCDE define el riesgo moral como un concepto que describe el comportamiento de un agente, cuando éste no asume el costo completo de sus acciones y, por tanto, es más propenso a llevarlas a cabo.

En el caso de los esquemas de garantías, cuando un intermediario financiero otorga un crédito garantizado por un fondo ajeno a su funcionamiento, éste no asume todo el costo del crédito en caso de impago. Por tanto, es más probable que relaje sus políticas de originación de crédito, seguimiento a los índices de morosidad o reestructuraciones. Lo anterior, tiene como consecuencia un mayor índice de solicitudes de pago de las garantías con las que se originaron los créditos.

La OCDE recomienda compartir el riesgo entre el Fondo de Garantías y el intermediario financiero. Además, sugiere que una garantía del 100% puede desincentivar el monitoreo y la gestión de riesgo de crédito del intermediario financiero. Por ello, la recomendación es una cobertura de garantías entre el 60% - 80% del valor de crédito; toda vez que se incentiva el uso extensivo del fondo mientras se desincentiva su mal uso por la materialización del riesgo moral.

Cabe recordar que cuando el FAG paga volúmenes de garantías altos, se ven impactados sus Estados Financieros y, en concreto, el patrimonio. La capacidad de expedición de garantías nuevas del FAG es 13,5 veces su patrimonio. Por tanto, en la

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Facilitating Access to Finance Discussion Paper on Credit Guarantee Schemes

medida en que se vea comprometido el patrimonio del FAG, se irá reduciendo su capacidad de expedir garantías para nuevos créditos agropecuarios.

Cordial saludo,




WILLIAM GARCÍA CORREA
DIRECTOR JURIDICO

Copia: Luis Felipe Duarte, luis.duarte@minagricultura.gov.co
Edna Tatiana Martínez Aguilar, tatiana.martinez@minagricultura.gov.co

CARTA DE COMENTARIOS DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL AL TEXTO PROPUESTO PARA ÚLTIMO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 587 DE 2021 CÁMARA Y 12 DE 2020 SENADO

por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021</p> <p>Doctor</p> <p>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario Plenaria de la Cámara de Representantes secretaria.general@camara.gov.co Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Observaciones al texto propuesto para último debate del Proyecto de Ley No. 587 de 2021 Cámara y 012 de 2020 Senado "Por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Honorable Secretario,</p> <p>De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, remite para su conocimiento las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N° 587 de 2021 Cámara y 012 de 2020 Senado «Por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones».</p> <p>Por lo anterior, se anexa el presente documento denominado Concepto Prosperidad Social PL 587 de 2021 Cámara y 012 de 2021 Senado en 6 folios.</p> <p>Atentamente,</p> 	<p>Bogotá D.C</p> <p>Doctor JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO Secretario Plenaria de la Cámara de Representantes secretaria.general@camara.gov.co Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Ref. Observaciones al texto propuesto para último debate del Proyecto de Ley No. 587 de 2021 Cámara y 012 de 2020 Senado "Por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado secretario,</p> <p>De manera atenta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, expone a continuación las observaciones realizadas a la ponencia para último debate del Proyecto de Ley No. 587 de 2021 de la Cámara de Representantes "Por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones".</p> <p>1. Propuesta Normativa.</p> <p>El propósito de la propuesta normativa es establecer medidas para garantizar el acceso prioritario de las mujeres víctimas de la violencia de género extrema al subsidio de vivienda en especie para la población vulnerable, de forma preferente en los términos del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.</p> <p>La ponencia propuesta para segundo debate, fue aprobada por la Plenaria del Senado de la República en la sesión del 7 de abril de 2021, conforme a las actas No. 299 y 437 de 2021.</p> <p>El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante oficio S-2021-1400-198805 del 27 de mayo de 2021, remitió las observaciones realizadas a la propuesta normativa.</p> <p>Frente a la propuesta inicial, se efectuaron algunos cambios de palabras o adición de párrafos como es el caso del título del proyecto de ley que cambió la palabra disposiciones por medidas.</p> <p>En el párrafo 1º, del artículo 2º de la ponencia, se incluye el dictamen de un profesional del área de la salud, realizada en el proceso de reconocimiento de las medidas de protección y atención, quien efectuará la valoración de la afectación física y/o mental de la mujer víctima de la violencia de género extrema y la consignará en la historia clínica a fin</p>
--	--

de acreditar dicha calidad.

Igualmente, en el artículo 2º se adiciona el parágrafo 2º, que establece que el Gobierno Nacional a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Observatorio de Asuntos de Género, realizará el acompañamiento de labores de información, monitoreo y seguimiento correspondiente para la correcta acreditación de las condiciones de las víctimas de violencia de género extrema.

Por su parte, el artículo 3º del proyecto de ley que modifica el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, relacionado con los beneficiarios del subsidio en especie para población vulnerable de forma preferente y que añade a las mujeres víctimas de violencia de género extrema que requieran o hayan requerido medidas de atención para habitación de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 o la que haga sus veces; adiciona la palabra protección en el inciso del literal d.

En el parágrafo 3º, del artículo 3º, se incluye la expresión (subrayada en negrilla): **“(...) y atendiendo los criterios de focalización, se seleccionarán los hogares beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie (...)”**.

El inciso segundo del parágrafo 3º, del artículo 3º señala que, tratándose de la identificación de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales, las autoridades departamentales y/o municipales, las comisarías de familia, secretaria de la mujer y/o enlaces de género de cada territorio y el sector de justicia trabajarán de forma articulada y entregarán el listado de hogares potencialmente beneficiarios.

El artículo 4º incluyó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para reglamentar, en el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la aplicación del criterio preferente de acceso a las víctimas de violencia de género extrema en los términos del artículo anterior. Superado este término de tiempo el Gobierno Nacional conservará su facultad reglamentaria.

En el artículo 5º, se incluye la palabra “derogatoria” y “demás”, en relación con las normas que serían derogadas de aprobarse y sancionarse el proyecto de ley.

2. Consideraciones técnicas.

El Grupo Interno de Trabajo de Focalización que hace parte de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el literal a) del artículo 7º de la Resolución No. 1986 del 3 de noviembre de 2020 “Por la cual se establecen los Grupos Internos de Trabajo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, su denominación y funciones y se dictan otras disposiciones”, le corresponde entre otras, la función de realizar el proceso técnico para la selección de hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie; respecto al articulado propuesto en la ponencia para primer debate de la iniciativa legislativa se recomendó lo siguiente:

*Según el artículo 17 del Decreto 2094 de 2016, tiene dentro de sus funciones la de “(...) 4. Definir, ejecutar y seguimiento a directrices impartidas a las entidades del Orden Nacional la intervención las poblaciones focalizadas por el Departamento, en ámbito de competencias de cada una de éstas (...)”.

(...)

2. Disponibilidad de información oficial mujeres víctimas de violencia de género

En línea con la anterior consideración, otro de los factores necesarios para la adecuada operatividad de las actividades que relaciona los artículos 3 y 4 del proyecto de Ley 587 de 2021, es contar con la fuente de información de mujeres víctimas de violencia de género extrema junto con la determinación de la entidad administradora, para acordar los términos de intercambio de esta; lo anterior para llevar a cabo de manera expedita, eficaz y pertinente la identificación de esta población en cada uno de los tres grupos poblacionales preferentes definidos para el SFVE. Circunstancia que presenta como necesidad, no solo una coordinación entre Prosperidad Social y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, sino también con las entidades que administran las fuentes oficiales que se utilizan para la focalización poblacional del programa.

(...)

3. Capacidad logística de Prosperidad Social en el SFVE

De igual manera, otras de las circunstancias que se identifican de la puesta en marcha del contenido de la propuesta legislativa, son las implicaciones de orden logístico que conllevaría para Prosperidad Social, toda vez que la capacidad tecnológica y de personal para la ejecución del programa SFVE es limitada, al ser un programa de apoyo técnico y no propio de la entidad.

Actividades que van desde un nuevo desarrollo de los sistemas de información hasta la modificación de instrumentos técnicos y jurídicos del programa. (...)

Por su parte, en la Sentencia T-675 de 2011², se determinó que al “(...) ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta, “con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51[1] y, que es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene (...)”. Es por ello, que el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie a que se refiere el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, va dirigido principalmente a la población en condición de pobreza, en situación de desplazamiento, población damnificada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

A su vez, dentro de los grupos poblacionales enunciados se aplican mecanismos de enfoque diferencial para determinar el orden de priorización, dentro de las cuales están las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores y, para efectos de aplicación de la propuesta, las víctimas de violencia de género extrema.

² Sentencia T-675 de 2011 Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa.

“(...) Una vez analizada la operatividad de la propuesta de ley dentro del modelo de focalización poblacional del programa Subsidio Familiar 100% en Especie - SFVE, en específico, sobre las actuaciones relacionadas en los artículos 3 y 4 del proyecto de Ley 587 de 2021, se identifica:

1. Grupos poblacionales preferentes en el SFVE

El programa SFVE desde su creación ha sido una iniciativa de política pública destinada a atender el déficit de vivienda de tres grupos de población específicos: a) población en condición de desplazamiento, b) población en condición de pobreza (Unidos) y c) población damnificada por desastres y/o ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable. Y es a partir de estas condiciones iniciales que se define el modelo de focalización poblacional (elección de participantes), en el que resulta indispensable contar con dos medios, fuentes de información oficiales, para ubicar a la población preferente, y criterios de priorización, dado el número de la oferta que es inferior a la población que demanda el bien o servicio del programa.

De este modo, para la focalización del SFVE se acude a la información que reportan fuentes de información oficiales que involucren a los tres tipos de población definidos, de la siguiente manera:

Grupo poblacional preferente	BASE DE DATOS FOCALIZACIÓN	ENTIDAD/AREA ADMINISTRADORA
Desplazados	Subsidios Asignado o Calificado	FONVIVIENDA
Damnificados	Subsidio bolsa de desastres	
Desplazados	RUV – desplazados o Medición Subsistencia Mínima y Superación de Situación de Vulnerabilidad – SSV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Unidos	Estrategia UNIDOS	Subdirección General para la Superación de la Pobreza – Prosperidad Social
Unidos y damnificados	SISBEN	Departamento Nacional de Planeación - DNP
Damnificados	Censos damnificados	Alcaldías

Y es a partir del contenido de estas fuentes de información que se definen los criterios de priorización que tienen como finalidad ubicar a la población con mayor grado de vulnerabilidad dentro de los tres grupos.

Por consiguiente, el programa SFVE al estar destinado de manera preferente a unos tipos de población específica, es necesario que características adicionales se contemplen dentro de la condición de vulnerabilidad inicialmente definida y no adicional o fuera de esta, para no generar acciones adversas y con daño a la población sujeto de atención y a la dinámica que ya se ha venido adelantando con esta iniciativa.

(...)

De ahí que, la Corte Constitucional en sentencia C-570 de 2017³, indicó la importancia de la priorización establecida en la Ley 1537 de 2012 señalando que: “(...) La priorización de los sujetos destinatarios de un subsidio se encuentra, en principio, comprendida por las competencias de las autoridades del Estado en el diseño de los programas de vivienda. Teniendo en cuenta que los recursos que se emplean en este tipo de iniciativas pueden enfrentarse a restricciones presupuestales de diferente naturaleza, es admisible establecer que los sujetos más vulnerables, como lo prescribe el artículo bajo examen, sean los destinatarios de los subsidios que se pretenden otorgar. (...)”

De conformidad con las anteriores consideraciones técnicas, es importante resaltar, que actualmente existe todo un andamiaje institucional encargado del desarrollo y la ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie - SFVE, con unas funciones, finalidades, metas, herramientas, recursos, población, objetivo y entidades definidas para ello, por lo que los artículos 3 y 4 de la propuesta normativa, no tiene en cuenta el aspecto operativo y administrativo expuesto anteriormente.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según lo planteado en el Proyecto de Ley No. 012 de 2020 Senado y 587 de 2021 Cámara, el acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia, podría generar un costo fiscal; teniendo en cuenta que necesariamente se requerirá la destinación de recursos humanos, físicos y financieros, entre otros; por lo que es pertinente mencionar que esta iniciativa debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia⁴, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el impacto que generaría el proyecto de ley.

En este mismo sentido, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003⁵ estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento, no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

“(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de

³ Sentencia C- 570 del 13 de septiembre de 2017 Magistrado Ponente ALEJANDRO LINARES CANTILLO - Expediente: RDL-025.

⁴ “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este interviendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, interviendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las mismas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se darán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o definir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.”

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

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

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

Tal y como se mencionó en el concepto emitido por este Departamento Administrativo sobre la presente iniciativa, a través del oficio No. S-2021-1400-198805 del 27 de mayo de 2021, es preciso reiterar la "(...) **obligación de enunciar los costos fiscales y/o fuente de financiamiento en cuanto a los proyectos de ley objeto de aprobación (...)**", aspecto del que carece el Proyecto de Ley No. 012 de 2020 Senado y 587 de 2021 Cámara de Representantes.

4. Conclusión.

Una vez revisado el texto propuesto para último debate del Proyecto de Ley No. 012 de 2020 Senado y 587 de 2021 Cámara "Por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones"; se sugiere respetuosamente que la iniciativa no continúe con su trámite, teniendo en cuenta las consideraciones técnicas antes expuestas. Así mismo, es preciso indicar que la iniciativa no cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 334 de la Norma superior.

CARTA DE COMENTARIOS ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 618 DE 2021 CÁMARA, 173 DE 2020 SENADO

por medio del cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.

Proyecto de ley por medio del cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial

(No. 173 de 2020 de Senado – 618 de 2021 Cámara)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, comparte el cuidado de la niñez y la finalidad de la norma. A su vez, resalta que es una protección que ya contiene nuestra legislación laboral. De esta forma se permite presentar sus comentarios frente al proyecto.

En primer lugar, es importante resaltar que **el proyecto no es claro frente a cuándo entra a operar la licencia**. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 2 se entenderá por enfermedad terminal lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1733 de 2014 y de acuerdo al parágrafo 1 del artículo 3 las definiciones y diagnósticos de enfermedad terminal quedarán sujetos al criterio del médico tratante de la respectiva EPS. Si bien el médico tiene la autonomía para dar el diagnóstico, la Ley 1733 expone de forma clara qué se entiende por "enfermedad terminal"¹ y establece que dicho diagnóstico será precisado por un médico experto que precise la condición patológica e irreversible, y no por el médico tratante.

En segundo lugar, el proyecto no es claro en cuánto a cuál es la población que busca proteger. De acuerdo a lo establecido en el artículo 5, numeral 6 de la Ley 1733 de 2014, se debe señalar una distinción entre los derechos de los niños (menores de 14 años) y adolescentes (entre 14 – 18 años); pues los segundos al tener el derecho a tomar una decisión frente a su condición son responsables de la misma y, por lo tanto, dicha decisión no debe condicionar al empleador, toda vez,

¹ Ley 1733/2014. Artículo 2. "Se define como enfermo en fase terminal a todo aquel que es portador de una enfermedad o condición patológica grave, que haya sido diagnosticada en forma precisa por un médico experto, que demuestre un carácter progresivo e irreversible, con pronóstico fatal próximo o en plazo relativamente breve, que no sea susceptible de un tratamiento curativo y de eficacia comprobada, que permita modificar el pronóstico de muerte próxima; o cuando los recursos terapéuticos utilizados con fines curativos han dejado de ser eficaces."

que la obligación contractual es -en este caso- entre el padre trabajador y el empleador.

En tercer lugar, la licencia pretendida para el cuidado de los menores de edad es, según el ámbito de aplicación, una licencia remunerada irrenunciable **otorgada una vez por año** y por un periodo de 10 días, prorrogables por 5 días adicionales no remunerados, que se le otorga a uno de los padres. Sin embargo, el parágrafo 3 del artículo 3, indica que la licencia puede ser otorgada de forma continua o discontinua según la solicitud del trabajador, generando así, vaguedades y dificultades en su aplicación.

Es importante tener en cuenta que **nuestra legislación laboral ya protege al trabajador en estos casos, por medio de la licencia remunerada por grave calamidad doméstica**, establecida en el numeral 6 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, en la cual corresponde al trabajador y al empleador definir la cantidad de días que se deben otorgar, bajo parámetros de razonabilidad y de proporcionalidad, y que no afecten el normal desarrollo de las actividades de la empresa, al tiempo que se respetan los derechos del trabajador con el mismo espíritu y sentido, buscando un equilibrio entre la obligación del empleador y el derecho del trabajador.

Así lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C 930 de 2009:

"Ahora bien, la utilización del principio de razonabilidad, a efectos de establecer la extensión temporal durante la cual la licencia por calamidad doméstica debe ser remunerada, implica sopesar las circunstancias y particularidades de la situación concreta: de un lado, debe valorarse la gravedad de la calamidad doméstica en sí misma considerada, la posibilidad de conjurarla en determinado plazo estimado dependiendo del caso, la presencia o ausencia de otros familiares o amigos que contribuyan a superarla, la disponibilidad de recursos materiales en los que pueda apoyarse el trabajador, etc. Y de otro lado, debe tenerse en cuenta también el grado de la afectación del trabajo y de la empresa ocasionada por la suspensión de la relación laboral, la posibilidad fáctica en que esté el empleador de reemplazar temporalmente al trabajador, etc. Así pues, la ponderación de las circunstancias que rodean el caso debe llevar a establecer, bajo criterios de razonabilidad, cuál el lapso mínimo durante el cual debe remunerarse la licencia por grave calamidad doméstica debidamente comprobada".

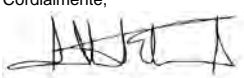
Lo dispuesto por la Corte Constitucional y nuestra legislación frente a esta licencia sigue los lineamientos que ha dado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el tema, mediante el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, donde incorpora una serie de cláusulas de protección al trabajador para evitar que sea discriminado, a la vez que se otorga un tiempo para el cumplimiento de las responsabilidades familiares. Este Convenio, si bien no ha sido ratificado por Colombia, constituye una evolución de valores constitucionales como **la protección al menor, el derecho al trabajo y la libertad económica**. Estos tres valores deben ser considerados en conjunto al momento de construir disposiciones en este sentido.

Por último, consideramos que este tema merece mayor discusión en cuanto a su contenido. Por lo que sería importante la realización de una audiencia pública para escuchar los actores sociales frente al tema.

Conclusión:

Consideramos que esta protección ya está consagrada en nuestra legislación laboral y ha sido desarrollada por la Corte Constitucional siguiendo los parámetros internacionales sobre la materia.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Agosto 2021

CONTENIDO

Gaceta número 1009 - Martes, 17 de agosto de 2021
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 076 de 2020 Cámara, por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.....	1
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 076 de 2020 Cámara, por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.....	5

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 083 de 2020 Cámara, por la cual se prohíbe la pesca industrial de peces cartilaginosos, el aleteo y se dictan otras disposiciones.	6
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 091 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen las pautas para la implementación del Sistema de Bicicletas Público y se dictan otras disposiciones.....	7
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 136 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, se incluye al departamento del Tolima en el Régimen de Tributación Especial de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones.	8
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 272 de 2020 Cámara, por la cual se fortalece al pequeño empresario y emprendedor, se fomenta la generación de ingresos en las regiones y se dictan otras disposiciones.....	9
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de ley número 618 de 2021 Cámara, 173 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.	10
Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 568 de 2021 Cámara, por medio del cual se promueve la reforestación en la educación básica y media y se dictan otras disposiciones”. Ley “Legado para el Ambiente”	11
Carta de comentarios Finagro al Proyecto de ley número 003 de 2021 Cámara, por medio de la cual se genera un alivio al sector agropecuario, para el pequeño productor, jóvenes, mujeres rurales y víctimas.	12
Carta de comentarios Departamento Administrativo para la Prosperidad Social al texto propuesto para último debate del Proyecto de ley número 587 de 2021 Cámara y 12 de 2020 Senado, por medio del cual se dictan medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de la violencia de género extrema y se dictan otras disposiciones.....	14
Carta de comentarios ANDI al Proyecto de ley número 618 de 2021 Cámara; 173 de 2020 Senado, por medio del cual se establecen parámetros para la protección y cuidado de la niñez en estado de vulnerabilidad especial.	16