REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - Nº 754 Bogotá, D. C., lunes, 23 de septiembre de 2013 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 253 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.

Objeto del proyecto ley

El Proyecto de ley número 194 de 2012 Cámara, tiene por objeto lograr que el Gobierno Nacional, a través del Presupuesto Nacional compense a los municipios las cantidades equivalentes que dejen de recaudar por concepto de Impuesto Predial Unificado y Sobretasas Legales por tener en su territorio Títulos Colectivos de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.

Dicha compensación tiene su fundamento en el Derecho Fundamental a la igualdad que tienen las Comunidades Negras, Raizales y Palanqueras frente a los Pueblos Indígenas como grupo étnico, brindándosele con ello facultades para disfrutar en situación igual de todos los derechos otorgados a estas comunidades tras su condición étnica. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la actualidad los municipios que registran Títulos Colectivos de los Resguardos Indígenas gozan de este reconocimiento de conformidad con el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, el cual fue modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995. *Compensación a Resguardos Indígenas. 'Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar, según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales'.*

Así las cosas, el proyecto de ley en estudio además de equiparar los derechos de las Comunidades Negras, con los derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas; establece medidas tendientes a generar espacios de integración y afirmación para las Comunidades Étnicas.

Antecedentes del proyecto

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el día 16 de marzo de 2012, por autoría de los honorables Congresistas miembros de la Bancada Afrocolombiana del Congreso de la República, designándoseme ponente por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera. El texto por el cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 14 de junio de 2012.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes del impuesto predial en Colombia

El impuesto predial en nuestro país es un tributo de orden local o municipal que grava la propiedad de inmueble con base en el avalúo catastral establecido previamente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Este tributo surge en nuestro ordenamiento con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo objeto de variadas modificaciones, a través de las Leyes 1ª y 4ª de 1913 y 20 de 1908, norma esta última considerada como el verdadero antecedente, mediante la cual se facultaba a los municipios para cobrar impuesto sobre la propiedad inmueble.

A raíz de problemas presentados en la administración del cobro de este tributo, la desactualización de los avalúos de predios y las exenciones al igual que las dificultades de la potencia recaudadora, originó la expedición de la Ley 75 de 1986, en la cual se introducen modificaciones a los criterios y periodos de actualización de los avalúos catastrales.

En la década de los noventa con la expedición de la Ley 44 de 1990, se introducen modificaciones a este instrumento financiero sobre la propiedad raíz y se fusionan los impuestos de Parques y Arborización, Estratificación Económica y la Sobretasa del Levantamiento Catastral, de donde toma su nombre **Impuesto Predial Unificado**, constituyéndose como un gravamen de orden municipal, con la potestad de administración, recaudación y control, sujeto a los parámetros establecidos por el Congreso de la República.

La Ley 44 de 1990 indica los elementos del impuesto, así como los límites del mismo, la destinación de los recursos y los ajustes anuales de la base gravable.

En el Capítulo III consagra la posibilidad de establecer la declaración anual de impuesto predial y el IV denominados otros impuestos, crea una situación especial para los resguardados indígenas en su artículo 24, estableciendo que: **con cargo al presupuesto nacional, la Nación gira anualmente a los municipios donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto de predial unificado o no hayan recaudado por el impuesto predial y otras y sus sobretasas municipales**; en el año 1995, se modifica la citada norma con la expedición de la Ley 223 en su artículo 184, **denominado compensación a resguardos indígenas.**

Impuesto predial como fuente de ingreso

Al ser el Impuesto Predial la segunda fuente de ingreso de los municipios en Colombia, se presentan factores que inciden en el recaudo y que están relacionados con la potencia recaudadora; la administración, el entorno, la transferencia y la violencia de grupos al margen de la ley.

Impuesto predial y la potencia recaudadora en territorios de comunidades indígenas

Con la modificación del artículo 24 de la Ley 44 de 1994, por el artículo 184 de la Ley 95, el Estado colombiano eliminó la dificultad de recaudo del impuesto predial en los municipios en los que existen resguardos indígenas constituidos por ley, por ser propiedades colectivas con características especiales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

La poca capacidad de pago de los territorios colectivos de comunidades indígenas y su gran extensión al ser el equivalente al 27% del territorio nacional, haría que los ingresos locales se vieran seriamente menguados, impidiendo a las entidades territoriales cumplir con los fines esenciales del Estado delegados por mandato constitucional.

El hecho de que el Estado asigne a los municipios en donde existan resguardos indígenas las sumas de dineros que dejen de recaudar por concepto del Impuesto Predial, es una compensación debido a que el Estado asume el pago del Impuesto para evitar que los entes municipales vean disminuidos sus ingresos por este concepto de forma que puedan cumplir con sus planes de desarrollo y brindar mejores condiciones de vida a sus coasociados mediante una mejor prestación de servicios.

Aplicación del principio de generalidad, capacidad económica e igualdad a colectivos de comunidades afrodescendientes en el impuesto predial

Los pueblos afro que habitan el territorio colombiano viven escenarios económicos y sociales profundamente deteriorados en comparación con los demás ciudadanos. Los elevados índices de analfabetismo, deserción escolar y los precarios servicios de salud y educación así lo indican. El índice de pobreza está a 10 puntos porcentuales por encima de los demás. Estas son señales alarmantes de la desigual distribución de ingresos que ha marginado a esta población.

Resulta aún más inquietante, el panorama socioeconómico de este grupo poblacional, cuando presentan los más bajos índices de calidad de vida, más del 75% de sus integrantes tiene como ingreso menos de un salario mínimo mensual, lo que los ubica en un grado de pobreza en que viven un 85%. Esta difícil situación conlleva a disminuir la capacidad de pago de quienes integran estas minorías que las sitúa en un nivel muy inferior al promedio de otros ciudadanos, sin embargo, son igualmente obligados a contribuir con el pago del tributo del Impuesto Predial como impuesto que grava la propiedad raíz, de acuerdo al principio de solidaridad.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 y la inserción del artículo transitorio 55, se contempló que el Estado colombiano reconocerá a las Comunidades Negras que venían ocupando las tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico el derecho de propiedad colectiva mediando, la expedición del Decreto número 1332 de 1992 y la Ley 70 de 1993.

Al promulgar la citada norma, en sus disposiciones se reconoce el derecho de propiedad colectiva de los territorios ancestrales ocupados por las comunidades negras, la necesidad de establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades al igual que fomentar su desarrollo económico y social.

En el artículo 4° de la citada ley, se ordena al Estado adjudicar a las comunidades negras la propiedad colectiva, y en igual forma en el artículo 7° se establece cómo estos territorios de las comunidades negras destinados a uso colectivo son **inajenables, imprescriptibles e inembargables**. Se precisan luego unas restricciones a la propiedad, que aunados a las condiciones socioeconómicas de la población, especialmente la referente a ingreso *per cápita* y por supuesto a la poca o nada capacidad de pago y a los niveles altísimos de violencia originados por la presencia avasalladora de los distintos actores armados, tendrían efectos sobre el recaudo del impuesto predial.

Con la expedición de la Ley 70 de 1993, el Congreso de la República no previó modificar el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, con una disposición que hiciera referencia a la compensación para territorios colectivos de comunidades negras, ya que por mandato constitucional (artículo 294 de la C. P.) la ley no puede establecer exenciones o tratamientos preferenciales sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, esta prohibición contiene la posibilidad de excluir de la condición de contribuyentes del impuesto predial a estas propiedades colectivas, como sí se logró excluirla del impuesto de rentas y complementarios, conforme a la Ley 6ª de 1992 en tanto se acataba un mandato constitucional, por referirse a un impuesto del nivel central.

Lo anterior genera para las mismas la obligación de tributar, pero las condiciones de la colectividad expuestas con anterioridad impiden el cumplimiento del deber legal arrastrando de paso con la potencia recaudadora de dicho impuesto en los municipios donde se han otorgado títulos colectivos y de contera se les impone una iniquidad frente a los municipios que en el entorno no van a ver menoscabado el recudo del impuesto predial.

De esta forma los ingresos que se pudieran recaudar por los municipios por concepto de impuesto predial resultan menguados a pesar de que realicen los procesos de determinación y cobro debido a su falta de efectividad por las limitaciones legales impuestas, generando con ello una inadecuada administración de los tributos municipales lo que genera un trato desigual en relación con los otros municipios en los que puedan incrementar sus ingresos con una efectiva potencia recaudadora.

Efectivamente, según informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)**, Títulos colectivos adjudicados a las Comunidades Negras Cuenca del Pacífico, Ley 70 de 1993 Decreto Reglamentario número 1745 de 1995** el cual se anexa al presente proyecto de ley, en el periodo 1996 a 2011, se han adjudicado títulos colectivos en cinco departamentos del país un total de 5.224.655 hectáreas, distribuidas

así: En el departamento del Chocó 2.966.316,54 hectáreas, ubicadas en los municipios de: Riosucio, Quibdó, Bojayá, Atrato, Medio Baudó, Alto Baudó, Bajo Baudó, Litoral del San Juan, Novita, Cantón de San Pablo, Sipí, Istmina, Bahía Solano, río Quito, Cértegui, Tadó, Unión Panamericana, Medio San Juan, Condoto, Río Iro, Juradó, Nuquí, Unguía, Acandí. Departamento de Nariño 1083.791,07 hectáreas ubicadas en los municipios de: Magüí Payán, Roberto Payán, Santa Bárbara, Tumaco, Mosquera, Francisco Pizarro, La Tola, Olaya Herrera, Barbacoa, Policarpa, Santa Bárbara de Iscuandé, y El Charco. En el departamento de Cauca 574.615,88 hectáreas, ubicadas en los municipios de: Guapí, Timbiquí, y López de Micay. En el departamento del Valle del Cauca 350.728,25 hectáreas, ubicadas en el municipio de Buenaventura. En el departamento de Antioquia 244.421 hectáreas, ubicadas en los municipios de: Vigía del Fuerte, Murindó, Urrao, Turbo, Frontino, Yondó, Zaragoza, Anorí, Sopetrán y el Bagre. Y en el departamento de Risaralda 4.818,04 hectáreas, ubicadas en el municipio de Pueblo Rico. Haciendo un pequeño ejercicio con estos municipios, se observa que dejan de recibir alrededor de los $75.500.000.000, para la presente vigencia.

La imprevisión por parte del Estado del impacto que ocasionaría la expedición de la Ley 70 de 1993, en los fiscos municipales y la no exclusión de estas comunidades como contribuyentes ha originado mínimos niveles de potencia recaudadora y una muy deficiente administración del impuesto predial en los municipios antes citados debido a que estos territorios comprenden gran parte de las extensiones que deberían tributar.

Como la dirección de la economía es responsabilidad del Estado, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política, el cual deberá racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lograr la distribución equitativa de los beneficios y el desarrollo y preservar el medio ambiente sano, al igual que para lograr los fines sociales deberá solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, es necesario entonces que él mismo le otorgue a los municipios instrumentos financieros necesarios, diseñados de tal manera que les permitan cumplir con sus responsabilidades.

De otro lado, la Carta Política estableció en su artículo 95 numeral 9, que todos los ciudadanos estamos obligados a contribuir con el sostenimiento de los Gastos de Inversión del Estado dentro de parámetros de equidad y justicia; y al mismo tiempo exige que al diseñar instrumentos financieros debe hacerse bajo criterios de eficiencia, equidad y progresividad, principios estos orientadores del Gasto Público y de los Tributos.

En la fijación de los tributos el rasgo esencial es la capacidad económica de los obligados, en este caso nos referimos a colectivos con muy poca capacidad económica de pago, en condiciones de desigualdad reconocida por el mismo Estado, a los que les resulta un imposible cumplir con su obligación de contribuir con el sostenimiento de sus propias necesidades insatisfechas por intermedio de los entes territoriales antes citados.

Los principios en derecho tributario cumplen funciones **positivas** cuando influyen en las decisiones que tomen en el diseño de los instrumentos, y **negativos** cuando se excluyen normas que descansan en valores contrapuestos; de allí, la importancia de su preservación.

Debe, pues, el legislador, al diseñar los instrumentos financieros, propender por un derecho tributario justo, para lo que se requiere que los criterios que deben inspirar cuando regula una materia, estén sustentados en los principios jurídicos formales (**reserva de la ley, seguridad jurídica e irretroactividad**) tanto como en los principios jurídicos materiales (**Generalidad, capacidad de pago, Progresividad e igualdad y confiscatoriedad**).

El principio de Generalidad invita al legislador delegado a tener presente que todas las personas naturales o jurídicas con capacidad de pago sean sometidas al gravamen tributario a no ser que existan razones políticas, sociales, culturales y sanitarias que los eximan. De otro lado, **el principio de Capacidad Económica**, establece que para poder aplicar el tributo se requiere demostrar la capacidad que se tiene para cumplir con el deber de contribuir**. Se demanda que el tributo, en este caso el impuesto predial, recaiga sobre quienes puedan soportarlo, es decir, posean capacidad económica para cumplir con la carga tributaria; por ello, cuando se establece un impuesto se pide tomar en cuenta aspectos como el ingreso, el patrimonio, entre otros, así como otros eventos particulares**. Este principio se funda en la igualdad de las personas de cara al acontecimiento tributario, por lo que deberá mirarse de primeras que quienes no poseen un determinado nivel de ingresos no deba contribuir y de segunda que quien posea una capacidad contributiva lo haga.

NÚMERO DE HECTÁREAS POR DEPARTAMENTO

Departamento	Número de municipios	Número de hectáreas
Chocó	30 municipios	2.966.316,54 hectáreas
Nariño	13 municipios	1.083.791,07 hectáreas
Cauca	3 municipios	574.615,88 hectáreas
Valle del Cauca	1 municipio	350.728,25 hectáreas
Antioquia	10 municipios	244.421 hectáreas
Risaralda	1 municipio	4.818,04 hectáreas
Total hectáreas		**5.224.655 hectáreas**

Marco Legal

Artículo 7° de la Constitución Política

El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 13 de la Constitución Política

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 338 de la Constitución Política

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

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcio-

nen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Ley 44 de 1990 - Artículo 24 modificado 184 de la Ley 223 de 1995

Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.

Ley 70 de 1993

Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 194 de 2012 Cámara consta de dos (2) artículos**.**

El artículo 1° plantea la adición de dos parágrafos al artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.

El parágrafo 1° contempla el reconocimiento de la compensación para los municipios en donde existen títulos colectivos de Comunidades Negras de las cantidades que equivalgan a lo que dejen de recaudar por concepto del impuesto predial unificado y sobretasas legales, con el objeto, equiparar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas con los derechos de las Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras**.**

El parágrafo 2° plantea la obligatoriedad del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para constituir los catastros de los Títulos Colectivos de las Comunidades Negras estableciéndole un término de 6 meses para ello, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios.

Finalmente el artículo 2° del proyecto, establece la vigencia de la ley, la cual regirá a partir de la fecha de promulgación de la misma, derogando todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Con base en las consideraciones que anteceden, me permito proponer a los honorables Senadores de la Comisión Tercera dar ponencia positiva a primer debate del Proyecto de ley número 253 de 2013 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.*

Cordialmente,

Bernabé Celis Carrillo,
Senador de la República,
Ponente primer Debate.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Compensación a títulos colectivos de comunidades negras.* Adiciónese al artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, el cual tendrá dos parágrafos más del siguiente tenor:

Parágrafo 1°. *Compensación a títulos colectivos de Comunidades Negras*. Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan Títulos Colectivos de Comunidades Negras, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar, según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.

Parágrafo 2°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, formará los catastros de los Títulos colectivos de Comunidades Negras en el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de esta ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios.

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

De los honorables Senadores,

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 253 de 2013 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995*, suscrita por el honorable Senador *Bernabé Celis Carrillo.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de catorce (14) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

TEXTO DEFINITIVO

(Aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha septiembre nueve (9) de 2013, según Acta número 09, Legislatura 2013-2014).

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2013 SENADO

por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Crear el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias como mecanismo de seguimiento y control al estado de los procesos judiciales e investigaciones sobre la inasistencia alimentaria.

Artículo 2°. *Funciones del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.* El Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias tendrá las siguientes funciones:

1. Llevar la información en una base electrónica única en la cual se incluirán los ciudadanos que a través de sentencia judicial o acta de conciliación suscrita ante autoridad competente, se haya comprobado estén en mora por la prestación de alimentos fijados por la ley en el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 411 del Código Civil.

En la base de datos se incluirá el nombre y documento de identidad de los deudores, la autoridad que fijó la cuota alimentaria o ante la cual se acordó la misma, el valor de la cuota mensual, la deuda y la fecha desde que el deudor se constituyó en mora.

2. Consultar y expedir certificados en línea, de reporte o no al registro, ante solicitud de persona natural o jurídica interesada.

Artículo 3°. *Responsabilidad y funcionamiento del Registro.* El Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que ejerza sus funciones, administrará y habilitará dentro de su Sistema de Información Estadística y clasificación de los procesos, el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

Los jueces, fiscales, comisarías de familia, centros de conciliación y demás autoridades competentes deberán reportar periódicamente al Consejo sobre los ciudadanos (as) a los que tengan en su contra sentencias vigentes por incumplimiento de la obligación de dar alimentos según el artículo 3° numeral 1 de la presente ley, en un término no mayor de 60 días.

Así mismo, informarán en el mismo plazo el cumplimiento de la totalidad o parcialidad de la deuda alimentaria para suscribir las certificaciones correspondientes de paz y salvo.

Parágrafo 1°. El Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que ejerza sus funciones, serán responsables de la implementación y actualización del Registro. Por lo tanto, deberá asegurar la disponibilidad de la información actualizada para efectos del monitoreo y control por parte de las autoridades disciplinarias y/o administrativas competentes y la ciudadanía.

Parágrafo 2°. La implementación del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias deberá llevarse a cabo en el término de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 4°. *Efectos del registro y Procedimiento en el caso de deudores morosos.*

1. A partir de la expedición de la presente ley, todo ciudadano que se encuentre reportado por el Juez u otras autoridades competentes por inasistencia alimentaria deberá ser registrado en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

2. Serán registrados todos aquellos ciudadanos que se encuentren en mora por la prestación de los alimentos fijados por la ley en el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 411 del Código Civil.

3. La inscripción en el registro o la eliminación del mismo sólo se hará por orden judicial o de autoridad competente.

4. Las autoridades competentes tendrán la obligación de comunicar al empleador, la entidad contratante o el fondo de pensiones con que los deudores de cuotas alimentarias se encuentren vinculados, los descuentos en el monto mensual de la remuneración, el pago de los honorarios o mesada pensional que deberán realizarse en forma progresiva hasta la cancelación total de su deuda de alimentos según lo establecido en la sentencia judicial o acta de conciliación que presta mérito ejecutivo.

El descuento no podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de estos emolumentos, según la sentencia judicial o el acta de conciliación respectiva. Esta disposición se aplicará exceptuando lo que legalmente se permite para los descuentos sobre el salario mínimo legal mensual vigente conforme al artículo 3°, 4° y 5° del Código Sustantivo del Trabajo.

5. Las sumas recaudadas serán puestas a disposición del despacho judicial o la autoridad competente que profirió el fallo o la medida conciliatoria, para consignarla a la cuenta de la persona que tenga la custodia o el cuidado de los sujetos a que se refiere el artículo 2° numeral 1 de la presente ley, hasta tanto se certifique que la deuda ha sido cancelada en su totalidad.

6. Los empleadores, las entidades contratantes o fondo de pensiones con que los deudores de cuotas se encuentren vinculados deberán expedir certificados sobre el estado de la cancelación de la deuda, según solicitud de las autoridades competentes o los ciudadanos a quienes se les debe alimentos por ley.

Parágrafo. Los beneficiarios de una sentencia judicial o de un acta de conciliación emitidas por inasistencia alimentaria, podrán elevar solicitud al empleador, la entidad contratante o el fondo pensional sobre el estado de cumplimiento de la presente previsión. El empleador, la corporación o el contratante no podrán negarse al requerimiento.

Artículo 5°. *Vigilancia y control.* Se creará un comité interinstitucional con la participación de la Procuraduría General de la Nación, la Personería, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Comisarías y Defensorías de Familia encargado de velar y vigilar la implementación y el funcionamiento del Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y las demás disposiciones contenidas en la presente ley.

El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia, expedirá la reglamentación de la presente ley en un término no mayor a ocho (8) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Artículo 6°. *Sanciones.* El incumplimiento de las obligaciones señaladas por esta ley originará las siguientes sanciones:

1. Para los deudores de alimentos que sean servidores públicos se constituirá en falta grave, cuando incumplan su obligación por primera vez. La reincidencia constituirá falta gravísima, sanciones que procederán de conformidad con la Ley 734 de 2002.

2. Para los empleados privados se les sancionará con multa entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), según lo decretado por el juez o autoridad competente que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

3. La reincidencia de los empleados privados acarreará una multa entre tres (3) y treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), según lo decretado por el juez o autoridad competente que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias.

4. Los empleadores, corporaciones, contratantes o fondo de pensiones que tengan vínculo con quienes se hayan sustraído de la obligación de dar alimentos según la presente ley y se nieguen a ejecutar los descuentos de la nómina establecidos en la sentencia judicial o acta de conciliación suscrita ante autoridad competente, acarrearán multas desde catorce (14) hasta treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Para imponer y acatar la sanción se acatará el debido proceso según lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. En el caso de los servidores públicos que declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos si prestan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones.

Parágrafo 3°. El 20% del monto de las multas será puesto a disposición del Consejo Superior de la Judicatura con destino a la financiación del funcionamiento administrativo y logístico del registro creado por la presente ley; así como para dar publicidad y conocimiento de la norma a los ciudadanos (as) interesadas.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C.

En Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de fecha miércoles once (11) de septiembre de 2013, según Acta número 09, Legislatura 2013-2014, fue considerado el informe de ponencia para primer debate y el texto propuesto al **Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias, se dictan otras medidas para el control del cumplimiento de esta obligación, se establecen beneficios en materia de salud para sus hijos y se dictan otras disposiciones.*

El informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate, con proposición positiva, fue refrendado por los honorables Senadores: *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador); *Gloria Inés Ramírez Ríos, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Astrid Sánchez Montes de Oca*, en su calidad de ponentes. El honorable Senador *Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, no refrendó este informe de ponencia al momento de su publicación, pero luego, mediante oficio de fecha septiembre diez (10) de 2013, se adhirió a dicha ponencia.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º, del Acto Legislativo número 01 de 2009, Votación Pública y Nominal y a la Ley 1431 de 2011, *por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política*, se obtuvo la siguiente votación:

Puesta a consideración la proposición con que termina el informe de ponencia positivo presentado por los honorables Senadores Ponentes: *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador); *Gloria Inés Ramírez Ríos, Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Astrid Sánchez Montes de Oca y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, este fue aprobado por nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edison, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Romero Hernández Rodrigo, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio y Zapata Correa Gabriel*.

– Puesta a consideración la proposición de votación en bloque (propuesta por la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*), la votación del articulado, el título del proyecto y el deseo de la Comisión de que este proyecto tuviera segundo debate, se obtuvo su aprobación con nueve (9) votos a favor y ninguno en contra, ninguna abstención, sobre un total de nueve (9) honorables Senadores presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores que votaron afirmativamente fueron: *Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Carlosama López Germán Bernardo, Delgado Ruiz Edison, Ramírez Ríos Gloria Inés, Rendón Roldán Liliana María, Romero Hernández Rodrigo, Sánchez Montes de Occa Astrid, Santos Marín Guillermo Antonio y Zapata Correa Gabriel*.

El honorable Senador *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, hizo las siguientes tres (3) observaciones, respecto al texto propuesto, Primero: aclaró sobre el error de transcripción que aparece en el título, en la palabra "**incumplimiento"** debiendo ser "**cumplimiento".** Lo segundo, propuso que respecto al monto de las sanciones para los empleados privados, establecidas en el artículo 6°: **sanciones**, se deje muy claro lo referente a sanción cuando es por primera y vez y cuando es reincidente, proponiendo que sea: Por primera vez, entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, para reincidentes, se amplíe la sanción, entre once (11) y treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*, aclaró que las sanciones establecidas y consignadas en este artículo sexto, son las mismas establecidas en la Ley 311 de 1996, pero que tendrá en cuenta su observación sobre el tema de sanciones para el segundo debate. Y, tercero, sobre el tema de destinación de los recursos, la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos* aclara al honorable Senador *Jorge Eliécer Ballesteros Bernier*, que ese tema también quedó como está establecido en la Ley 311 de 1996.

Puesto a consideración el título del proyecto, este fue aprobado de la siguiente manera: ***por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación***, tal como fue presentado en la ponencia. Se corrigió un error de transcripción en el sentido de cambiar la palabra **"incumplimiento"** por **"cumplimiento".**

– Seguidamente fueron designados ponentes para segundo debate, en estrado, los honorables Senadores ponentes: *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador); *Gloria Inés Ramírez Ríos, Claudia Wilches Sarmiento, Astrid Sánchez Montes de Occa y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*. El honorable Senador *Edinson Delgado Ruiz* propuso que la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos* fuese también ponente **coordinadora**, dado el estudio a profundidad que hizo sobre el tema del Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado, siendo así aceptado por la Presidencia quien la designó entonces, ponente coordinadora. Término reglamentario de cinco (5) días calendario, contados a partir del día siguiente de la designación en estrado, susceptibles de solicitar prórroga.

– La relación completa del primer debate se halla consignada en el Acta número 09 del miércoles once (11) de septiembre de dos mil trece (2013), Legislatura 2013-2014.

– Conforme a lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo número 001 de 2003, (último inciso del artículo 160 de la Constitución Política), el anuncio del **Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado**, se hizo en sesión ordinaria del día martes tres (3) de septiembre de 2013, según consta en el Acta número 08 de esa fecha.

Iniciativa: honorables Senadores *Carlos Alberto Baena, Manuel Virgüez, Alexandra Moreno Piraquive* y honorable Representante *Gloria Stella Díaz.*

Ponentes en Comisión Séptima de Senado: honorables Senadores *Edinson Delgado Ruiz* (Coordinador); *Gloria Inés Ramírez Ríos* (Coordinadora); *Claudia Wilches Sarmiento, Astrid Sánchez Montes de Occa y Mauricio Ernesto Ospina Gómez.*

– Publicación proyecto original: ***Gaceta del Congreso* número** 541 de 2013.

– Publicación ponencia para primer debate Comisión Séptima Senado: ***Gaceta del Congreso*** número 673 de 2013.

Número de artículos proyecto original: Ocho (8) artículos.

Número de artículos texto propuesto Comisión Séptima de Senado: Siete (7) artículos.

Número de artículos aprobados Comisión Séptima de Senado: Siete (7) artículos.

Radicado en Senado: 20-07-2013.

Radicado en Comisión: 31-07-2013.

Radicación ponencia positiva en primer debate: 03-09-2013.

Ponencia Primer Debate: Reproducción mecánica, conforme al inciso 2° del artículo 156 del Reglamento Interno del Congreso, autorizada por el señor Presidente de la Comisión, sin detrimento de su posterior publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

Publicación: ***Gaceta del Congreso*** número 673 de 2013.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de septiembre del año dos mil trece (2013).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, del texto definitivo aprobado en Primer debate, en sesión ordinaria de fecha miércoles once (11) de septiembre de 2013, en seis (6) folios, al Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado, *por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación*. Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2013 SENADO

por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción del embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones.

1.1

UJ-1345 de 2013

Bogotá, D. C.

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente de Senado

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción del embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto del Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene como objeto establecer la figura del fuero de paternidad, la ampliación del periodo de presunción de despido por motivo de embarazo y lactancia, la cual también se extiende al padre trabajador. En particular, el proyecto tiene como propósitos el fortalecimiento de la figura de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, tal como lo establece la Constitución Política (artículo 42) y la protección de la niñez (artículo 44), junto con la contribución a las políticas para el apoyo a la primera infancia, de acuerdo con lo planteado en el informe de ponencia para primer debate.

En tal sentido, el proyecto de ley tiene un objeto claro y con efectos positivos para la constitución de la familia y de un ambiente propicio para el desarrollo de los niños. Sin embargo, el proyecto de ley propuesto cubre solamente un aspecto de una estrategia integral para el apoyo a la primera infancia, que es importante pero no el único, para fortalecer los objetivos en los que se basa la iniciativa, ya que los programas de apoyo a la primera infancia son multidimensionales y se requiere una estrategia integral en términos de condiciones adecuadas de nutrición, salud, educación, entre otros, para la niñez, especialmente en condiciones vulnerables.

Por otra parte, el proyecto de ley no establece restricciones para el otorgamiento de dicho beneficio, ya que la iniciativa puede generar incentivos no deseados en las decisiones de las personas, y especialmente que pueden agudizar otros inconvenientes como los embarazos a temprana edad, la decisión de incentivar la concepción en la búsqueda de beneficios de la ley propuesta, y la generación de trampas de pobreza. En tal caso, el informe de ponencia para primer debate deja constancia sobre estos inconvenientes, pero propone que se establezca otra ley que corrija dichas inquietudes. No obstante, lo apropiado es que el proyecto de ley incluya tales aspectos.

Adicionalmente, es importante que se realice una evaluación más detallada de los impactos de esta medida en términos de sus posibles efectos en el mercado laboral y los posibles costos que puede representar para el empleador lo establecido en el proyecto de ley, dados los cambios que se proponen al Código Sustantivo del Trabajo.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite legislativo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santamaría,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

C. C. Honorable Senador Félix José Varela Ibáñez - Autor.

Honorable Senador Rodrigo Romero Hernández - Ponente.

Honorable Senador Mauricio Ernesto Ospina Gómez - Ponente.

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General de Senado.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2013 SENADO

por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones.

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, se permite presentar sus opiniones con respecto al Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, *por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones*.

El fundamento constitucional de la estabilidad laboral reforzada consagrado en los artículos 43 y 53 está concebido para la mujer:

En efecto, consideramos que no tiene sentido ampliar el fuero de maternidad a los hombres porque, como lo ha explicado el alto tribunal el objeto de esa especial protección es evitar la discriminación que sufren las mujeres por causa del embarazo. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 2012 dijo *"la mujer embarazada tiene un derecho constitucional a una estabilidad laboral reforzada, pues una de las manifestaciones más claras de discriminación sexual ha sido, y sigue siendo, el despido injustificado de las mujeres que se encuentran en estado de gravidez, debido a los eventuales sobrecostos o incomodidades que tal fenómeno puede implicar para las empresas. Por ello, los distintos instrumentos internacionales han sido claros en señalar que no es posible una verdadera igualdad entre sexos, si no existe una protección reforzada a la estabilidad laboral de la mujer embarazada"*.

El proyecto de ley desincentiva el empleo formal:

El proyecto va en contravía de las medidas adoptadas en la reforma tributaria, las cuales, con el objetivo de generar empleo y bajar los costos para los empresarios, eliminaron, en los casos previstos en la ley, los aportes al SENA, ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud. Del mismo modo, el proyecto va en contravía del PIPE (Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo), adoptado recientemente por el Gobierno Nacional, con el cual se pretende resolver las dificultades por las que está pasando actualmente el sector industrial que está perdiendo competitividad debido, entre otros, a los altos costos en la mano de obra.

En conclusión, la ANDI estima que el proyecto de ley es contrario al desarrollo económico y social de país; por ende, solicita que sea archivado.

Cordialmente,

Alberto Echavarría Saldarriaga,
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales.

CONTENIDO

Gaceta número 754 - Lunes, 23 de septiembre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 253 de 2013 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995. 1

TEXTOS DEFINITIVOS

Texto propuesto para primer debate ante la plenaria de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 194 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995. 4

Texto definitivo (Aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, en sesión ordinaria de fecha septiembre nueve (9) de 2013, según Acta número 09, Legislatura 2013-2014), al Proyecto de ley número 10 de 2013 Senado, por la cual se crea el Registro Nacional de Deudores de Cuotas Alimentarias y se dictan otras disposiciones para el cumplimiento de esta obligación. 4

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción del embarazo y lactancia y se dictan otras disposiciones. 7

COMENTARIOS

Comentarios de la Andi al Proyecto de ley número 238 de 2013 Senado, por la cual se establece el fuero de paternidad, se amplía el periodo de presunción de despido por motivo de embarazo o lactancia, y se dictan otras disposiciones. 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013