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 XXIII - Nº 384 | Bogotá, D. C., martes, 29 de julio de 2014 | 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2014 CÁMARA Y 174 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.

Doctores:

JOSÉ DAVID NAME

Presidente del Senado de la República

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 201 de 2014 Cámara y 174 de 2014 Senado, *por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.*

Respetados Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos han hecho las Mesas Directivas de la honorable Cámara de Representantes y del honorable Senado de la República para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la Plenaria del honorable Senado de la República y en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 174 de 2014 Senado, 201 de 2014 Cámara, *por la cual se establece la cátedra de la paz en todas las instituciones educativas del país,* nos permitimos rendir el informe de conciliación del proyecto en cuestión.

INFORME DE CONCILIACIÓN

De acuerdo con el mandato del artículo 161 de la Constitución Nacional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes y decidió acoger el texto aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República.

TEXTOS APROBADOS EN LAS PLENARIAS DE SENADO Y CÁMARA

TEXTO APROBADO POR EL SENADO	TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA
Artículo 1°. Con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia, establézcase la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente.	Artículo 1°. Con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia, establézcase la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente.
Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior desarrollará la Cátedra de la Paz, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.	Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior desarrollará la Cátedra de la Paz, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.
Parágrafo 2°. La Cátedra de la Paz tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.	Parágrafo 2°. La Cátedra de la Paz tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
Parágrafo 3°. La Cátedra será un espacio de reflexión y formación en torno a la convivencia con respeto, fundamentado en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Parágrafo 3°. La Cátedra será un espacio de reflexión y formación en torno a la convivencia con respeto, fundamentado en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TEXTO APROBADO POR EL SENADO	TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA
Artículo 2º. Para corresponder al mandato constitucional consagrado en los artículos 22 y 41 de la Constitución Nacional, el carácter de la Cátedra de la Paz será obligatorio.	Artículo 2°. Para corresponder al mandato constitucional consagrado en los artículos 22 y 41 de la Constitución Nacional, el carácter de la Cátedra de la Paz será obligatorio.
Artículo 3º. El desarrollo de la Cátedra de la Paz se ceñirá a un pénsum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas y de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes.	Artículo 3°. El desarrollo de la Cátedra de la Paz se ceñirá a un pénsum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas y de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes.
La estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley a través del Ministerio de Educación, quien podrá coordinar la reglamentación con los Ministerios del Interior y de Cultura.	La estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley a través del Ministerio de Educación, quien podrá coordinar la reglamentación con los Ministerios del Interior y de Cultura.
Artículo 4º. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de la Paz, de acuerdo con la reglamentación que en virtud del artículo 3º de la presente ley, expida el Gobierno Nacional.	Artículo 4°. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de la Paz, de acuerdo con la reglamentación que en virtud del artículo 3° de la presente ley, expida el Gobierno Nacional.
Artículo 5°. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta la Cátedra de la Paz como un factor **determinante** para su ejecución.	Artículo 5°. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta la Cátedra de la Paz como un factor importante para su ejecución.
Artículo 6º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.	Artículo 6°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.
Las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de la Paz.	Las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de la Paz.
Artículo 7º. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.	Artículo 7°. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.
Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2014 CÁMARA Y 174 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Con el fin de garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia, establézcase la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente.

Parágrafo 1°. En observancia del principio de autonomía universitaria, cada institución de educación superior desarrollará la Cátedra de la Paz, en concordancia con sus programas académicos y su modelo educativo.

Parágrafo 2°. La Cátedra de la Paz tendrá como objetivo crear y consolidar un espacio para el aprendizaje, la reflexión y el diálogo sobre la cultura de la paz y el desarrollo sostenible que contribuya al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Parágrafo 3°. La Cátedra será un espacio de reflexión y formación en torno a la convivencia con respeto, fundamentado en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 2º. Para corresponder al mandato constitucional consagrado en los artículos 22 y 41 de la Constitución Nacional, el carácter de la Cátedra de la Paz será obligatorio.

Artículo 3º. El desarrollo de la Cátedra de la Paz se ceñirá a un pénsum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas y de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes.

La estructura y funcionamiento de la cátedra serán determinados por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley a través del Ministerio de Educación, quien podrá coordinar la reglamentación con los Ministerios del Interior y de Cultura.

Artículo 4º. Las instituciones educativas de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos planes de estudio la Cátedra de la Paz, de acuerdo con la reglamentación que en virtud del artículo 3º de la presente ley, expida el Gobierno Nacional.

Artículo 5°. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo de que trata el artículo 72 de la Ley 115 de 1994 deberá tener en cuenta la Cátedra de la Paz como un factor determinante para su ejecución.

Artículo 6º. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación proporcionará los criterios y orientaciones requeridas para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le hayan sido delegadas, verificarán que las instituciones educativas implementen y desarrollen la Cátedra de la Paz.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Oscar Mauricio Lizcano
Senador de la República

Telesforo Pedraza
Representante a la Cámara

INFORMES DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2012 DE CÁMARA Y 151 DE 2013 DEL SENADO

por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y consumo excesivo de sal-sodio en la población colombiana.

OFI14-00070678/JMSC 33020

Bogotá D. C., 25 de julio de 2014

Doctor

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 014 de 2012 de la Cámara y 151 de 2013 del Senado, *por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y consumo excesivo de sal-sodio en la población colombiana.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia el proyecto de ley de la referencia, el cual fue presentado al Congreso de la República por iniciativa parlamentaria.

a) **OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONAL**

El proyecto de ley presenta un vicio de procedimiento en su trámite de aprobación, en tanto el texto final conciliado no fue debidamente publicado para su votación en la plenaria de la Cámara de Representantes. La ***Gaceta del Congreso*** número 263 de 2014 publicó el informe de conciliación para la Plenaria de la Cámara. En tal publicación se advierte que el artículo 6º no coincide con el texto definitivo del proyecto de ley enviado para sanción presidencial.

Obra en el expediente una nota aclaratoria del Secretario General de la Cámara de Representantes, en donde se advierte que "*por error de transcripción se dio lectura en el Orden del Día de la Plenaria a una Gaceta que no corresponde a la publicación sometida a aprobación, en tal sentido debo aclarar que la publicación correcta corresponde a la Gaceta del Congreso número 258 de 2014*.".

La ***Gaceta del Congreso*** número 258 de 2014 se refiere a la publicación del texto de conciliación para aprobación en la plenaria del Senado. En la ***Gaceta del Congreso*** número 336 de 2014 se encuentra publicada el acta de la sesión del 18 de junio de 2014 de la Cámara de Representantes, allí se observa que tanto en el Orden del Día como en el momento de la votación se hizo referencia a la publicación del informe de conciliación en la Gaceta número 263 de 2014.

En efecto, en el Acta de Plenaria 281 se lee la referencia a la publicación en el momento de la votación:

"**Informe de conciliación al Proyecto de ley número 014 de 2012 Cámara, 151 de 2013 Senado** *por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y consumo excesivo de sal-sodio en la población colombiana*, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 263 de 2014, conciliador *Víctor Raúl Yepes*, se anunció el 17 de junio de 2014.

(…) la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por la Plenaria del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y decidió acoger el texto aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República, se anexa texto, lo firman; por el Senado de la República, Juan Lozano Ramírez, Senador de la República; por la Cámara, Víctor Raúl Yepes Flórez, Representante a la Cámara" (Subraya fuera de texto).

De la lectura del acta, se advierte entonces que no se dio lectura al texto del proyecto de Ley y que por tanto los representantes tenían como referencia para la aprobación el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 263 de 2014, con la inconsistencia ya referida.

También es pertinente señalar que en los informes de conciliación publicados en las ***Gacetas del Congreso*** números 258 y 263 de 2014, en el "*Cuadro Comparativo de textos de Plenaria de Cámara y Plenaria de Senado*", se incluye en el artículo 6° un texto aprobado en plenaria del Senado que no corresponde con el Texto definitivo del Senado ni con el del Informe de Conciliación en físico incluido en el expediente. (Folios 24 y 39).

b) **OBJECIÓN POR INCONVENIENCIA**

En el trámite del proyecto de Ley el Ministerio de Salud y Protección Social manifestó la inconveniencia de su expedición por considerarse que se regulaban de manera dispersa aspectos que afectan la prestación y el ejercicio del derecho a la salud.

Se reitera entonces la preocupación presentada por ese Ministerio, y se pone de presente que legislar de manera especial sobre ciertas patologías es inconveniente. Lo anterior por cuanto, las leyes tienen vocación de permanencia, por lo que se impide que pueda fácilmente adaptarse la regulación a los cambios epidemiológicos de la población, los avances en la investigación científica, tecnología médica y otros factores.

Adicionalmente, varias de las preocupaciones abordadas por la presente ley ya han sido reguladas por el Ministerio de Salud y Protección Social, es el caso de la publicidad de los contenidos de sodio del artículo 9° o el rotulado y etiquetado del artículo 11. En lo que tiene que ver con los artículos 6 y 13, es importante destacar que Colombia adhirió a la declaración de la política de "*Prevención de las enfermedades cardiovasculares en las Américas, mediante la reducción de la ingesta de sal alimentaria en toda la población*", desarrollada por el Programa Regional de Enfermedades No Transmisibles de la Organización Panamericana de la Salud en agosto de 2011. Mediante esta iniciativa se ha venido trabajando con un equipo técnico conformado por la Academia, Industria, entidades gubernamentales como el Instituto Nacional de Salud, Invima, ICBF, sector gastronómico, quienes han venido desarrollando acciones tendientes a la reducción del consumo de sal.

A continuación se presentan argumentos adicionales de inconveniencia artículo por artículo.

Artículo 1°. Objeto

En relación con el objeto contenido en el artículo 1°, debe recalcarse que para contribuir a la reducción y prevención de la morbimortalidad causada por la hipertensión arterial se requiere plantear medidas asociadas con la vigilancia de la hipertensión, de las comorbilidades, complicaciones, discapacidad, sus determinantes, la integralidad del cuidado y la promoción de la salud.

Igualmente, no hay que desconocer que la hipertensión arterial es una enfermedad multicausal, por lo que se debe proponer una gama de medidas para enfrentarla a nivel poblacional.

Artículos 3°, 5° y 9°. Definiciones, aplicación a alimentos provenientes del exterior y etiquetado

Las definiciones contempladas en el artículo 3° del proyecto no se acogen integralmente a las definiciones contempladas en el Codex Alimentarius. Mediante la Ley 170 de 1994 Colombia se adhirió a la Organización Mundial de Comercio y sus sucesivos Acuerdos. Entre alguno de esos acuerdos se encuentra el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el de Obstáculos Técnicos al Comercio que establecen que en el caso de alimentos para consumo humano, las regulaciones emitidas por los países deben sujetarse a las disposiciones contempladas en el Codex Alimentarius como máxima instancia de normalización a nivel internacional. En caso de no acogerse a las definiciones del Codex el país debe sustentar técnicamente esta situación, y en el caso concreto no se encuentra dicho sustento.

Así las cosas, las definiciones del artículo 3 pueden constituirse en un obstáculo técnico al comercio al no contemplar las definiciones internaciones contempladas en el Codex ya que se estarían imponiendo requisitos adicionales a los establecidos en las normas internacionales. Con estas medidas entonces no solo se estaría perjudicando a los importadores de alimentos que contengan algunos de los ingredientes contenidos en las definiciones del proyecto de ley, sino que los productores colombianos de alimentos también podrían tener dificultades al internacionalizar sus productos.

Adicionalmente, cuando se establecen definiciones de producto y de etiquetado, los acuerdos de la OMC y de la CAN exigen que estos sean consultados previamente a la OMC. Al no haberse realizado este procedimiento, Colombia estaría incumpliendo lo establecido en el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, la Decisión 506 de la CAN y los acuerdos comerciales vigentes.

Artículos 7° y 10. Inspección vigilancia y control

Estos artículos ponen en cabeza de varias entidades la inspección, vigilancia y control de las disposiciones de este proyecto de Ley, una de esas es el Instituto Nacional de Salud (INS) (artículo 7°). En tanto, la naturaleza del INS no es la realización de actividades de inspección, vigilancia y control que son propias del Invima y de las Direcciones Territoriales de Salud, sería preciso aclarar que su participación se refiere es a las actividades científicas necesarias para facilitarle a dichas entidades el ejercicio de esas funciones principales.

Artículo 15. Comunicación de contenido de preparaciones por establecimientos de comercio

El artículo 15 incluye una obligación a los establecimientos de comercio de comunicar el contenido de sodio, grasas trans, grasas saturadas, azúcares y carbohidratos que contengan sus preparaciones. La forma en que se haría esa comunicación queda sujeta a reglamentación del Gobierno Nacional.

El referido artículo no distingue entre tipos de establecimientos de comidas, por lo que la reglamentación del Gobierno no podría más que exigirlo a todo tipo de establecimientos que ofrezcan comidas. Esta obligación se considera es de difícil cumplimiento por parte de establecimientos que no tienen estandarizados sus procesos de preparación, como cafeterías, restaurantes de almuerzo ejecutivo, entre otros. Por lo anterior, se considera que de hacerse una exigencia así debiera restringirse a restaurantes con procesos de preparación estandarizados que tengan la posibilidad de cumplir con la norma.

Por último, esta exigencia no tiene una sanción correspondiente expresamente consagrada en la presente ley.

Cordialmente,

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

* * *

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2012 CÁMARA, 113 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 29 de julio de 2014

Doctor

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Sena-

do, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Señor Presidente:

De la manera más atenta me permito manifestar que el Gobierno Nacional presenta observaciones sobre la constitucionalidad del Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara, 113 de 13 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones*, con base en los siguientes argumentos de orden jurídico:

I. **Consideraciones de inconstitucionalidad frente a las disposiciones contenidas en los artículos 18-2 y 20 del proyecto de ley**

Es necesario señalar en primer término que el proyecto de ley del asunto, tiene por objeto crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero y la cuota parafiscal agropecuaria, y se consagra el uso de la fibra de tique en el desarrollo de los proyectos y obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación.

La iniciativa en su artículo 18-2 consagra lo siguiente:

"Artículo 18. Recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero. Los ingresos del Fondo de Fomento Para fiscal Fiquero serán los siguientes:

(…)

2. *Los que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), hayan recaudado, recaude o llegue a recaudar con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, desde el 15 de junio de 1983, que no hayan sido entregados previamente en los términos de la ley.*

(…)

De otra parte, la iniciativa en su artículo 20 dispone lo siguiente:

"Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

Teniendo en cuenta que ambas normas hacen referencia al artículo 108 de la Ley 91 de 1983, se hace necesario remitirnos a su contenido, el cual reza:

"Artículo 108. Los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un Fondo de Fomento Fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura".

1.1. **Derogatoria tácita del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983**

De los artículos trascritos se observa que una de las fuentes de ingresos que la iniciativa pretende imponer como propios del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, corresponde a los recursos provenientes del "gravamen sobre el impuesto a las ventas", establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas. No obstante, consagrar por vía de remisión normativa como ingresos los recursos correspondientes al artículo 108 de la Ley 91 de 1983, pasa por alto lo siguiente:

El proyecto de ley deja de lado el cambio que experimentó el impuesto a las ventas existente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983 *(del 15 de junio)* por el denominado impuesto al valor agregado, a partir de la entrada en vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983 *(del 29 de diciembre).*

En efecto, el impuesto a las ventas creado desde 1963 (Decreto-ley 3288 del 30 de diciembre) y vigente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983, era el de "monofásico en primera etapa", esto es, de causación a nivel de productores; y su técnica era de "sustracción de costos" o "base contra base".

Con la expedición del Decreto-ley 3541 de 1983 (facultades extraordinarias de la Ley 9ª de 1983), se modificó totalmente el régimen del impuesto a las ventas existente, creándose la técnica del valor agregado plurifásico (impuesto contra impuesto), que gravaría todas las etapas del ciclo económico. Luego, el impuesto a las ventas existente hasta el 31 de marzo de 1984 solo gravaba una fase de la cadena económica (productores), y el impuesto al valor agregado vigente a partir del 1° de abril de 1984 (artículo 92 del Decreto-ley 3541), grava todas las fases de los ciclos de producción y distribución, **modificándose sustancialmente toda la estructura del impuesto tanto en materia de causación, como de base gravable y determinación**, considerándose por tanto que a partir del 1° de abril de 1984, rigió un impuesto estructuralmente diferente al existente hasta antes de la vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983 referido.

Es decir, el legislador extraordinario (Decreto-ley 3541 de 1983) consagró todo un cuerpo normativo de obligaciones fiscales a partir del diseño del impuesto al valor agregado, técnica esta que, como se señaló, comprende un impuesto estructuralmente diferente al que había consagrado hasta ese entonces el legislador. Lo anterior es razón suficiente para inferir que la obligación "fiscal" a la que remite el proyecto de ley (artículo 108 de la Ley 9ª de 1983), se encuentra contenida en una norma que dejó de existir en tanto y cuanto la entrada en vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983, la derogó tácitamente.

En otras palabras, el hecho de que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 hubiese supeditado el gravamen sobre el impuesto a las ventas a uno "establecido" para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, la posterior expedición y regulación de un nuevo régimen del impuesto a las ventas por cuenta del Decreto-ley 3541 de 1983, modificatorio del existente, y que regía para el momento de la vigencia de la Ley 9ª de 1983, dieron lugar a una derogatoria tácita de la presunta obligación fiscal, que ahora el proyecto de ley remite, como si nunca hubiese perdido su vigencia. Tanto es así, que el propio artículo 20 de la iniciativa trae literalmente la expresión "dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983". El legislador con este mandato parecería conocer la derogatoria de esa norma, no siéndole suficiente manifestar que "la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores que le sean contrarias". En consecuencia, se agrega la declaración expresa de vigencia de la norma remisoria, en un intento de retrotraer en el tiempo efectos derogados.

A lo anterior se suma, que el Decreto-ley 3541 de 1983 en su artículo 93 dispuso la derogatoria expresa de ciertos artículos, **y los demás que sean contrarios al contenido del Decreto-ley** dentro de los cuales debe entenderse el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

En esta instancia, es importante recordar que la derogatoria tácita procede "*cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior…*"[1]. Contrario a la derogatoria expresa, a través de la cual el legislador manifiesta abiertamente en palabras, de viva voz, su intención de derogatoria o anulación de una ley, la táctica "*...supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer que ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial…*"[2].

1.2. **Indebida interpretación de la ley por autoridad del legislador y violación del principio de seguridad jurídica**

De acuerdo con la técnica utilizada por el legislador en el artículo 108-2 que se cuestiona, remitirse a un artículo de una ley remota –derogada–, a fin de indicar la fuente de recursos del Fondo de Fomento que se crea, trae consigo, además de las implicaciones de inconstitucionalidad anteriormente alegadas, la indebida competencia constitucional de interpretación de la ley por vía de autoridad.

No cabe duda sobre la facultad que recae en cabeza del legislador, de interpretar, reformar y derogar las leyes, consignada en el artículo 150-1 de la Constitución Política; sin embargo la facultad de interpretar las leyes tiene limitaciones aún en cabeza del honorable Congreso, como se detalla más adelante.

Sobre la particular facultad que detenta el legislador para interpretar, la Corte Constitucional en sentencia C- 806 de 2001, manifestó:

"…En suma, para que una ley pueda calificarse de interpretativa debe limitarse a declarar el sentido de otra precedente, puesto que si contiene nuevas cláusulas no puede endilgársele tal naturaleza.

No obstante, cuando el legislador, haciendo uso de la atribución de interpretar la ley no cumple con el propósito de fijar el sentido y alcance de una disposición legal, sino que invoca tal facultad para regular una materia determinada estableciendo nuevas disposiciones que, por ende, generan inseguridad entre sus destinatarios, ***incurre en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexequibilidad de la norma respectiva.*** *En verdad, la norma legal que pretende ser interpretativa pero en realidad no lo es lo único que consigue es despertar incertidumbre entre sus destinatarios y operadores jurídicos, porque su texto, lejos de ser claro y cierto****, está afectado de una oscuridad tal que hace difícil su ejecución práctica****, lo que evidentemente atenta contra el principio de la seguridad jurídica que le es inmanente.*[3]

(Negrilla fuera de texto).

Para la Corte es claro que una ley interpretativa del legislador debe limitarse a manifestar el sentido de una ley precedente y excluye la posibilidad de incorporar nuevas cláusulas. Y en caso de que en ejercicio de esta facultad establezca nuevas disposiciones que generen inseguridad entre sus destinatarios se deberá catalogar tal facultad de ilegítima, indebida y por contera inconstitucional. En un escenario como estos, esa inseguridad a la que se hace referencia conlleva la imposible ejecución de su declaración en tanto afecta el principio de seguridad jurídica.

En la sentencia anteriormente señalada, en líneas posteriores, la alta Corporación indica que el ejercicio de esta facultad por parte del legislador resulta más evidente y potencialmente más relevante y adverso al principio de la seguridad jurídica, cuando se trata de leyes tributarias. Esto señaló:

"...La situación anterior cobra mayor relevancia tratándose de las leyes tributarias donde el postulado constitucional de la legalidad impositiva (artículos 150-12 y 338 de la C. P.), exige que en el diseño de las normas relacionadas con los impuestos el legislador obre con suma claridad, evitando establecer disposiciones con contenidos normativos afectados de oscuridad que despierten perplejidad entre los contribuyentes y las autoridades del ramo.[4]*…".*

---

1 C- 159/04.

2 Ibídem.

3 La Corte ha cuestionado severamente la oscuridad de la ley. En la Sentencia C-556 de 1994 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, dijo: *"Para regular eficazmente las relaciones sociales, la ley debe ser clara, so riesgo de entorpecer la dirección hacia el bien común y no realizar el interés general. (...) Una ley es claro en la medida en que establezca certeza sobre los puntos determinantes de la conducta social; criterios que elucidan y no que obscurecen el entendimiento. Sin determinación conceptual hacia un nítido punto de referencia intelectual, es imposible la moción de la voluntad, pues esta no puede obligarse a cumplir lo que el entendimiento desconoce par falta de identificación de precepto. La redacción de un texto legal no puede generar confusión en los destinatarias, sino todo lo contrario, ofrecer estabilidad y certeza jurídicas. Como lo sociedad civil tiene el deber supremo de acatar la ley, obviamente cuenta con el derecho de exigir de la autoridad la cl aridad normativa, pues lo último que la norma jurídica puede hacer es generar incertidumbre, aspecto que riñe con su fin. La claridad de la ley, indudablemente, conduce a su observancia y, sobre todo, a adecuar la conducta humana dentro de lo justo legal; además, facilita la función judicial para aplicar el derecho con un principio exacto de juridicidad establecido por el deber ser hipotético de la norma jurídica".*

4 Sobre este tópico resulta ilustrativa la opinión de la tributarista Lucy Cruz de Quiñónez quien asocia la estructura de las normas impositivas con el principio de seguridad jurídica, en estos términos: *"La seguridad jurídica tiene que ver, en primer lugar, con la estructura de las normas jurídicas en relación son su contenido material. Si la estructura lógica de hipótesis normativo y mandato son claros se podrá hablar de normas se guras, a precisos, de manera que los ciudadanos puedan prever sus derechos y deberes según reglas perfectamente correctas y coherentes. La previsibilidad, a mi modo de ver, se relacionó con la esfera aplicativa del derecho de forma tal que los actos administrativos generales y particulares vayan en consonancia con el mandato de la ley con el fin de que se genere en el ciudadano la confianza legítima o que las leyes se cumplan tal como están previstas, y que todas las autoridades las acataran, mientras estén vigentes, de la misma forma en que él lo hace. Es decir, la seguridad jurídica debe entenderse también como vinculación de la administración a la ley e interpretación razonable de sus contenidos. No me refiero a los elementos fácticos, que siempre será objeto de prueba y de valoración, lo que de suyo implica admitir siempre la etapa de verificación de los hechos gravados y su cuantía, así como una cierto litigiosidad sobre esos asuntos.*

Ahora, bien es cierto que en el proyecto de ley no se hace alusión expresa de ejercer la facultad de interpretar la Ley 9ª de 1983. Sin embargo, no es posible entender o dar lectura a los artículos 18-2 y 20, sin que se concluya que el legislador interpreta a su modo el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 que se ha venido cuestionado en su aplicación por efecto de la remisión a dicha norma.

La afirmación que se hace en el artículo 18-2 ibídem de que uno de los recursos del Fondo de Fomento Parafiscal será los que la DIAN haya recaudado con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, es indicativo de que infiere la vigencia de esa norma en el tiempo hasta el día de hoy, pasando por alto la derogatoria tácita ya referida.

Causa aún mayor preocupación la lectura que pueda hacerse del artículo 20 de la iniciativa en la medida que esta señala que "*... la presente ley rige a partir de sus promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983".* El solo hecho de que se pueda efectuar más de una interpretación respecto de esta disposición, confirma su vaguedad y la inseguridad jurídica que esta genera. A esto se suma, que cualquiera de las interpretaciones que se hagan de la misma arrojará por resultado su inconstitucionalidad, como se evidencia a continuación.

Una interpretación sobre la expresión "dejando vigente", refiere a que deba entenderse que por efecto de esta se reviva un contenido que estuvo derogado, como en efecto se ha dejado en claro a lo largo de este oficio, lo cual implica que se asuma no solo la causación del tributo sino también su recaudo y destino. Sin duda alguna una interpretación así riñe con la seguridad jurídica y la lógica del derecho además de la premisa racional de que nadie está obligado a lo imposible. Se quiere decir con esto que, simple y llanamente, el hecho de que la norma a la cual se remite el proyecto de ley haya sido derogada, impide dar cumplimiento a las obligaciones que se predican en la iniciativa, especialmente nutrir a un fondo con recursos que no van a lugar en tanto que la existencia de los mismos penden de un tributo que fue derogado tácitamente por cuenta de una norma posterior, tal como se hizo referencia en anteriores líneas. En definitiva, esta interpretación contraría la Constitución Política, por violación del principio de legalidad, seguridad jurídica y por exigir a la Nación una imposible ejecución. Igualmente, pasaría por alto que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se prohíbe la destinación específica de rentas nacionales conforme se sustenta más adelante.

Otra interpretación sobre la expresión "dejando vigente", refiere a que deba entenderse que por efecto de esta no se reviva un contenido que estuvo derogado, y simplemente que a partir de la fecha de entrada en vigencia del proyecto de ley, deba entenderse que el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas se destinarán al Fondo de Fomento Fiquero. Esta interpretación no es admisible en la medida que en armonía con el artículo 18-2 del proyecto se establece que los recursos referidos serán los recaudados desde el 15 de junio de 1983, retrotrayendo los efectos de la norma derogada a la fecha de su creación. En ese orden de ideas, ambas disposiciones contendrían los mismos vicios de inconstitucionalidad de la primera interpretación e iría igualmente en contravía de lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución Política, conforme se sustenta en el presente documento.

Finalmente, sobre la misma expresión "dejando vigente", cabría decir que proceden las dos interpretaciones antedichas lo que conjugaría los vicios de constitucionalidad mencionadas en cada una de ellas.

Solo resta decir que la seguridad jurídica es un principio aceptado de antaño por la Corte Constitucional derivado de nuestro ordenamiento superior, principalmente de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6° de la Carta. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-502 de 2002, en los siguientes términos:

"...La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado[5]..."[6].

1.3. **Prohibición de rentas nacionales de destinación específica**

En adición a lo anterior, el proyecto de ley aprobado al revivir en sus artículos 18-2 y 20 el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 y abrogarse el contenido de esa norma, crea una destinación específica de un impuesto nacional dirigida a un fondo de naturaleza parafiscal sectorial, el cual no encuentra justificación alguna dentro de las excepciones a la prohibición constitucional del artículo 359.

Como bien lo ha indicado la Corte Constitucional, la Carta Política proscribe la destinación específica de rentas nacionales, dentro de las cuales se encuentra el impuesto sobre las ventas, por fuera de los casos exceptuados por el artículo 359:

"El artículo 359 de la Constitución prohíbe que las rentas de la Nación tengan destinación específica. No obstante, el mismo artículo constitucional prevé tres excepciones a esta regla, sin que ello desnaturalice los impuestos de los cuales provienen tales rentas: (i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de las entidades

Me refiero a normas reconocibles, de las cuales se desprenda fácilmente la intención del legislador. "Opinión expresada en las Jornadas de derecho Tributarias realizadas este año en Cartagena.

[5] Sentencias C-072 de 1994 y C-078 de 1997, entre otras.

[6] T-502 de 2002

territoriales; (ii) las destinadas para inversión social; y (iii) las que, con base en leyes anteriores a la expedición de la Carta, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

En conclusión, es claro que la mera constatación de que un impuesto tiene destinación específica, no lo hace contrario a la Carta. Para que un cargo de constitucionalidad de esta naturaleza pueda prosperar, es necesario, además, que se demuestre que se trata de un impuesto nacional que no se ajusta a ninguna de las excepciones que describe el artículo 359 de la Constitución [37]"[7].

La norma que se pretende traer al ordenamiento jurídico por medio del proyecto de ley aprobado tiene el carácter de impuesto nacional (IVA) con destinación específica, la cual consiste en la inversión en la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras del país, inversión que no puede catalogarse dentro de las excepciones constitucionales del artículo 359 al ser destinada a un fondo de naturaleza parafiscal, sin que la renta tenga dicha naturaleza.

En ese orden de ideas, el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 no solamente no puede incluirse y proyectarse a futuro con la vigencia que resulte de este proyecto de ley, sino que además con la sola entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 dicha norma y cualquiera similar no resiste existencia alguna dentro del ordenamiento jurídico colombiano por disposición expresa del artículo 359 superior, por lo que su aplicación deviene en una grave inconstitucionalidad.

Por todas las razones expuestas, el Gobierno Nacional considera que los artículos 18-2 y 20 contenidos en el proyecto de ley del asunto, son contrarios a la Constitución Política.

Cordialmente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-734/02, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CONTENIDO

Gaceta número 384 - Martes, 29 de julio de 2014

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Pág.

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 201 de 2014 Cámara y 174 de 2014 Senado, por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país 1

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 014 de 2012 de Cámara y 151 de 2013 del Senado, por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y consumo excesivo de sal-sodio en la población colombiana 3

Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones 4

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2014