



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° 435

Bogotá, D. C., viernes, 14 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2020 CÁMARA

por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 14 de mayo del 2021.

Doctora
ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Vicepresidenta
Comisión Sexta Constitucional Permanente
HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 378 de 2020 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE Y SE FORTALECE LA LABOR QUE EJERCEN LOS VOCALES DE CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetada vicepresidenta:

Por la presente, y en cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de esta célula congresional, comedidamente y de acuerdo a lo normado por la ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley precitado en los términos que a continuación se disponen.

De usted cordialmente,

MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES:

El proyecto de ley número 378 de 2020 Cámara es de autoría de la representante Irma Luz Herrera Rodríguez y de los senadores Carlos Eduardo Guevara V., Aydeé Lizarazo Cubillos, Manuel Virgúez Piraquive.

La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 24 de agosto de 2020 y publicada en la **Gaceta del Congreso** bajo el número 830/20.

El día 21 de octubre del 2020, los representantes Martha Villalba Hodwalker, Esteban Quintero Cardona y Oswaldo Arcos Benavides fueron asignados por la Mesa Directiva de la Comisión VI Constitucional Permanente como ponente coordinadora y ponentes, respectivamente.

El día 12 de mayo del 2021 se notificó que el representante Esteban Quintero Cardona presentó renuncia a la ponencia por cuanto se encontraba impedido frente al proyecto de ley.

Para el adecuado desarrollo de la ponencia para primer debate, se enviaron cartas solicitando concepto sobre el proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, recibiendo respuesta únicamente de ésta última. En su oficio, esta entidad remite comentarios sobre casi todo el articulado, mencionando para cada uno objeciones. De cara a la ponencia, se acogen algunas de las sugerencias y otras no; se espera que con el debate se definan las disposiciones que finalmente van a quedar en el texto.

Entre los comentarios más importantes por parte de la Superservicios se encuentran los siguientes:

"Con respecto al artículo 7 del proyecto de ley, este podría vulnerar el principio de libertad económica en la medida en que le impone a particulares la obligatoriedad de tener como miembro de junta directiva, con voz pero sin voto, a un vocal de control. De otra parte, una disposición en estos términos podría generar problemas de agencia en la medida en que los intereses que pueda pretender promover el vocal de control al interior de la sociedad pueden no necesariamente coincidir con los de la empresa. Así las cosas, se sugiere eliminar este artículo".

"En cuanto al artículo 6 del proyecto de ley, este propone establecer la función de la Superservicios y de los municipios de organizar y efectuar la convocatoria para elegir a los vocales de control que harán parte de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos de carácter oficial. Al respecto, esta Superintendencia considera que esta función no es compatible con el objeto de las funciones que le han sido otorgadas constitucional y legalmente, pues puede derivar en un caso de

coadministración del prestador. En efecto, al controlar la convocatoria para la elección, se controla quién participa en ese proceso”.

Respecto del artículo 9, que busca establecer que un 10% de las sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la Superintendencia de Industria y Comercio a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones sean destinadas a la promoción, reconocimiento y fortalecimiento de los vocales, se indica lo siguiente:

“...Es necesario indicar que los recursos obtenidos por la imposición de multas por parte de la Superservicios están destinados al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019...

...En consecuencia, teniendo en cuenta que los recursos de los que dispone el Fondo Empresarial de la Superservicios son limitados, con el artículo propuesto se limitarían aún más, pues estarle un diez por ciento a estos recursos pondría en peligro el cumplimiento del objeto del Fondo Empresarial y en consecuencia restaría recursos a una entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios, poniendo en riesgo el cumplimiento de la obligación constitucional y legal de prestar el servicio en condiciones de continuidad para los usuarios. Lo anterior, supone la generación de mayores dificultades para ejecutar las tomas de posesión de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, así como una afectación mayor en la continuidad y calidad en la prestación de estos servicios por parte de las empresas que ya han sido objeto de toma de posesión...”.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

La presente ley tiene por objeto reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, como representantes de los Comités de Desarrollo y Control Social ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios.

3. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS AUTORES:

La iniciativa tiene por objeto reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, quienes gratuitamente gestionan ante las empresas prestadoras del servicio y la administración, la protección de los usuarios y la correcta prestación del servicio público.

Los comités de desarrollo y control social y los vocales de control presentes en la ley 142 de 1994, fueron creados como dos figuras legales para garantizar la participación ciudadana. La participación es “un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con

el Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad”.

Siendo la participación, un derecho que todos poseemos, y un fin esencial del Estado, es necesario que el estado otorgue a los ciudadanos que ejercen ad honorem esta actividad, medios y mecanismos eficaces para mejorar gestión y facilitar su labor social. El Estado está llamado a fortalecer los procesos de participación ciudadana y a empoderar a los veedores, vocales y ciudadanos en general para que contribuyan a la prestación de los servicios públicos en el país con calidad, eficiencia y oportunidad.

Entre las acciones, para el fortalecimiento de la participación y la adecuada fiscalización que ejercen los vocales de control se plantea la necesidad de fomentar el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control de los servicios públicos, en áreas y materias acordes con la labor que ellos ejercen, según la Constitución y la ley.

Por otro lado, para facilitar la labor de los vocales de control con la comunidad, la iniciativa permite la posibilidad de generar un espacio físico, dotado de herramientas tecnológicas y recursos físicos, entre otros, para que los vocales de control puedan ofrecer una debida atención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, y se faculta a las entidades territoriales para entregar un subsidio de transportes a quienes ejerzan la función de vocales de control, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de su labor.

Se establece la obligación para que las entidades competentes socialicen al menos con el 70% de los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios del territorio que se vea afectado directamente, los proyectos de acuerdos, resoluciones, y decretos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios; y que las observaciones a estos, sean tenidas en cuenta para la construcción del documento final y debidamente sustentadas en caso de no ser adoptadas.

De igual manera, se propone que la alcaldías distritales y municipales en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, sean las responsables de organizar y efectuar la convocatoria para elegir los vocales que conformarán la tercera parte de los miembros de la Junta Directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. Asimismo, la iniciativa establece que solo podrán postularse e inscribirse como candidatos los vocales de control reconocidos dentro de la jurisdicción, y solo votar los usuarios y/o suscriptores que hacen parte de los comités de control social de los Servicios públicos domiciliarios de la misma.

Se contempla que, en la composición de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos mixtas y privadas, tendrá dentro de sus integrantes un vocal de

servicios públicos domiciliarios con voz, y sin voto; y se crean los comités de control social en Telecomunicaciones, para ejercer el control social en la prestación de los servicios de telefonía, internet y Televisión.

Por último, la iniciativa establece que el 10% de las sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la Superintendencia de Industria y Comercio a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, sean destinadas a la promoción, reconocimiento y fortalecimiento de la labor de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios, y para financiar lo estipulado en la presente ley.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En el Congreso de República se han radicado importantes iniciativas encaminadas a mejorar las formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, los siguientes:

- Proyecto de Ley No 26 de 2002 Senado “Por medio de la cual se modifican artículos de la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones”
- Proyecto de Ley No 65 de 2002 Cámara “Por la cual se modifica la Ley 142 de 1994 ampliando los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.”
- Proyecto de Ley No 149 de 2017 “Por medio de la cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

III. GENERALIDADES

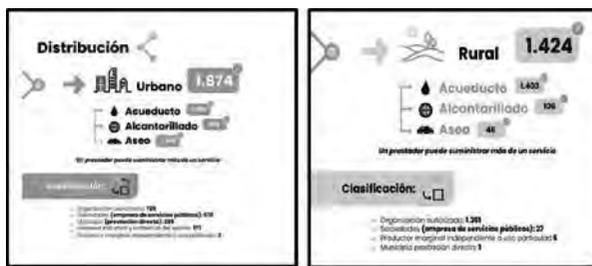
Los Comités de Desarrollo y Control Social y los vocales de Control, son figuras que permiten ejercer el control social en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que tiene un fundamento constitucional. Los vocales de control representan a los Comités ante el prestador de servicios públicos.

En la Sentencia 585 de 1995, la Corte Constitucional señaló que “La finalidad de la participación cívica y comunitaria, de conformidad con la Carta, fundamentalmente es que las personas se vinculen a la toma de decisiones públicas que las afecten, y en particular en el asunto sub examine, tal participación está orientada a la gestión y fiscalización en las empresas estatales que presten el servicio.”

De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos para el año 2019 “Se realizó la actualización al Sistema de Información de los Vocales de Control, la cual consistió en: (i) contactarlos, uno a uno, para confirmar su información y (ii) solicitar los actos administrativos a todas las alcaldías de país, con el propósito de actualizar

los registros de los vocales, que actualmente conforman dicha base de datos (2003 registros)”¹

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo Prestadores al 31 de marzo de 2020 existen 3.298 Prestadores: 2318 pequeños, 476 grandes, y 504 prestadores registrados en aprovechamiento. De acuerdo con la distribución 1874 urbano (1095 acueducto, 958 alcantarillado y 1561 aseo) y 1424 rural (1403 acueducto, 106 alcantarillado y 46 aseo)², como se observa en la gráfica:



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos
Durante el 2019, la Superintendencia recibió 247.976 trámites, un 10.8% más que el año anterior (223.866 total recibido en 2018); evidenciándose un incremento del 43.6% en la recepción de derechos de petición y del 17.9% en recursos de apelación. En el mismo periodo se dio trámite 198.666 solicitudes,³ como se observa a continuación:

Tipo de trámite	2019
Derechos de petición	39.722
Silencios administrativos positivos	10.242
Recursos de apelación	129.484
Recursos de reposición	67
Recursos de queja	19.544
Revocatorias	1.584
Atención personalizada	41.648
Sin clasificar	5.685
Total	247.976

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos

¹ Superservicios - Rendición de cuentas 2019.
² Boletín informativo | Corte al 31 de marzo 2020 - Características de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Superintendencia de servicios públicos.
³ Ibid.

Por otro lado, la Superintendencia de Servicios Públicos informa que en la vigencia 2019, y en desarrollo de su ejercicio de control, la Superservicios emitió 45 sanciones por valor de \$10.418 millones contra prestadores de acueducto, aseo y alcantarillado. A empresas de energía y gas combustible se impusieron 73 sanciones por \$31.707 millones, valor al que se suman \$5.345 millones al confirmar multas impuestas en 2018 que estaban en recurso de reposición. Asimismo, se ordenó a empresas de acueducto y aseo la devolución a usuarios de cobros no autorizados por \$43.461 millones por indebida aplicación de la metodología tarifaria y no ejecución de inversiones.⁴

Lo anterior nos permite evidenciar la necesidad de reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, como representantes de los Comités de Desarrollo y Control Social ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 78

“La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Subrayado fuera de texto.

Artículo 270

“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”

Artículo 369

⁴ <https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/superservicios-fortalecio-presencia-en-regiones-y-control-a-prestadores>

“La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios”

LEYES

Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

V. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. La iniciativa busca fortalecer el control social.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES:

Una vez revisado el texto del articulado propuesto por los autores en el proyecto de ley presentado a consideración, se decide eliminar el artículo 9, pues éste refleja un impacto fiscal directo sobre otras disposiciones normativas de superior rango, encargadas de señalar los mandatos que en materia presupuestal y fiscal le corresponden al Congreso de la República tener en cuenta a la hora del proceso de formación de las leyes, así como las normas que decretan gasto las cuales desde la propia Constitución Política hasta las que fijan orgánicamente el presupuesto, contienen restricciones al legislativo que impliquen obligatoriedad para el Gobierno nacional en la confección de los gastos de inversión o funcionamiento.

De otra parte, los ponentes señalamos en el pliego de modificaciones, otras razones del por qué el precitado artículo se convierte en motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia, que de consagrarlo, lo vincularían directamente con un impacto fiscal ostensible que afectaría directamente las normas presupuestales y reglas fiscales.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES:

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
ARTICULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, como representantes de los Comités de Desarrollo y Control Social ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios.	Queda igual	
ARTICULO 2º. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN. Los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, apoyarán y velarán por la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social en la respectiva entidad territorial, para lo cual desarrollarán las acciones necesarias para tal fin. Parágrafo. Las entidades territoriales en coordinación con la Superintendencia de Servicios públicos serán las encargadas de hacer el acompañamiento a la labor que realizan los miembros de los Comités de Desarrollo y Control Social, para garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de la respectiva jurisdicción.	Queda igual.	
ARTICULO 3º. CAPACITACIÓN. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos y la Superintendencia de Industria y Comercio, fomentarán el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la	ARTICULO 3º. CAPACITACIÓN. Las Instituciones de Educación Superior podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control, dando facilidades	Se acoge la recomendación que el Ministerio de Educación entrega frente al artículo, en el entendido que crearle funciones adicionales de fomentar programas educativos a las superintendencias de

capacitación y formación de los vocales de control de los servicios públicos, en áreas y materias acordes con la labor que ellos ejercen, según la Constitución y la ley. PARÁGRAFO: Las Instituciones de Educación Superior podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control, dando facilidades de acceso y permanencia para los mismos.		Servicios Públicos Domiciliarios y de Industria y Comercio sería contraproducente toda vez que por ley estas no se encuentran en su haber funcional y de competencias, y no sería por medio de esta iniciativa el que se les creara. Esta función estará a cargo de las Instituciones de Educación Superior dentro del marco de su autonomía universitaria.
ARTICULO 4º. ATENCIÓN AL USUARIO. Las gobernaciones, las alcaldías distritales y municipales, y las Empresas Prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios, de común acuerdo, dispondrán de un espacio físico, dotado de herramientas tecnológicas y recursos físicos, entre otros, para la debida atención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, de la cual podrá hacer uso los vocales de control de la respectiva jurisdicción, sin que se cree ninguna vinculación contractual o se causen honorarios. Parágrafo. Las entidades territoriales podrán entregar a quienes ejerzan la función de vocales de control un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida o su equivalente, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de su labor.	ARTICULO 4º. ATENCIÓN AL USUARIO. Las gobernaciones, las alcaldías distritales y municipales, y las Empresas Prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios, de común acuerdo, dispondrán de un espacio físico, dotado de herramientas tecnológicas y recursos físicos, entre otros, para la debida atención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, de la cual podrá hacer uso los vocales de control de la respectiva jurisdicción, sin que se cree ninguna vinculación contractual o se causen honorarios.	Se suprime el parágrafo toda vez que con él se viola el principio constitucional de autonomía territorial, que según la Corte Constitucional propone un límite a la actividad legislativa del Congreso de la República.

<p>ARTÍCULO 5º. SOCIALIZACIÓN. Los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, deberán ser socializadas al menos con el 70% de los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios del territorio que se vea afectado directamente.</p> <p>Parágrafo. Las observaciones presentadas frente a los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos por parte de los vocales, deberán ser tenidas en cuenta para la construcción del documento final y debidamente sustentadas en caso de no ser adoptadas.</p>	<p>Queda igual.</p>		<p>que se postulen para tal efecto. Su periodo será de 2 años</p> <p>Las alcaldías distritales y municipales en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios serán los responsables de organizar y efectuar la convocatoria para elegir los vocales que conformarán la tercera parte de los miembros de la Junta Directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. Las personerías distritales y municipales serán las encargadas de velar por la transparencia del proceso.</p>	<p>Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios, que se postulen para tal efecto. Su periodo será de 2 años</p> <p>Las alcaldías distritales y municipales en coordinación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios serán los responsables de organizar y efectuar la convocatoria para elegir los vocales que conformarán la tercera parte de los miembros de la Junta Directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. Las personerías distritales y municipales serán las encargadas de velar por la transparencia del proceso.</p>	<p>Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de eliminar la expresión señalada, toda vez que al dejarse en pie dicha disposición se estaría sobrepasando el objeto de las funciones que le son otorgadas por Constitución a dicha entidad.</p>
<p>ARTÍCULO 6º. PARTICIPACIÓN EN EMPRESAS OFICIALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. Modifíquese el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte se elegirá entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios.</p>	<p>ARTÍCULO 6º. PARTICIPACION EN EMPRESAS OFICIALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. Modifíquese el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte se elegirá por ellos mismos entre los Vocales de Control registrados por los Comités de</p>	<p>En este artículo se coincide con los autores respecto de la elección de la última tercera parte de los miembros que conformarán las juntas directivas de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios del orden municipal como un ejercicio democrático para equilibrar los pesos y contrapesos y para avanzar en el ejercicio de control social en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.</p> <p>Así mismo, los ponentes consideramos necesario introducir la expresión "por ellos mismos" para aclarar que la elección será realizada por y para los vocales de control.</p> <p>También se acoge la recomendación de la</p>	<p>Para efectos de la elección, solo podrán postularse e inscribirse como candidatos los vocales de control reconocidos dentro de la jurisdicción, y solo podrán votar los usuarios y/o suscriptores que hacen parte de los comités de control social de los Servicios públicos domiciliarios de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 7º. PARTICIPACION EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTAS Y PRIVADAS. En la composición de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos tendrá dentro de sus integrantes un vocal de servicios públicos domiciliarios con voz, y sin voto, sin perjuicio de lo estipulado en el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994.</p>	<p>Para efectos de la elección, solo podrán postularse e inscribirse como candidatos los vocales de control reconocidos dentro de la jurisdicción, y solo podrán votar los usuarios y/o suscriptores que hacen parte de los comités de control social de los Servicios públicos domiciliarios de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 7º. PARTICIPACION EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTAS Y PRIVADAS. En la composición de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos tendrá dentro de sus integrantes un vocal de servicios públicos domiciliarios con voz, y sin voto, sin perjuicio de lo estipulado en el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994.</p> <p>El vocal de control para este artículo será el delegado por los vocales de control en cada uno de los órdenes</p>	<p>Se hace necesario dejar claro el proceso mediante el cual el vocal que participará con voz pero sin voto en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos será designado.</p>
<p>ARTÍCULO 8º. COMITÉS DE CONTROL SOCIAL EN TELECOMUNICACIONES. Créase los Comités de Control Social en Telecomunicaciones, para ejercer el control social en la prestación de los servicios de telefonía, internet y televisión.</p> <p>Los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios podrán participar en los comités de control social en telecomunicaciones de conformidad a la reglamentación que expida el Ministerio de las Tecnologías y de la Información.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la elección y funcionamiento del Comité de Control Social en Telecomunicaciones.</p>	<p>nacional, departamental y municipal correspondientes.</p> <p>Queda igual.</p>				<p>obtienen por concepto de sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos están destinados al Fondo Empresarial de la SuperServicios, el cual tiene por objeto financiar la continuidad de los servicios públicos domiciliarios sin generar gasto público adicional, sirviendo de prestamista de última instancia en condiciones de salvamento. El comportamiento de estos ingresos ha sido variable con tendencia a la baja, por lo que no se ve conveniente imponer más límites, pues ello pondría en peligro el cumplimiento del Fondo Empresarial y, en consecuencia, se restarían recursos a una entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios.</p>
<p>ARTÍCULO 9º. FINANCIACIÓN. El 10% de las sanciones económicas interpuestas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por la Superintendencia de Industria y Comercio a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, serán destinadas a la promoción, reconocimiento y fortalecimiento de la labor de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, y para financiar lo estipulado en la presente ley.</p>	<p>Se elimina este artículo.</p>	<p>En primer lugar, se resalta la inconstitucionalidad de la presente disposición, toda vez que la Constitución Política, en su artículo 355, indica que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.</p> <p>En segundo lugar, es necesario indicar que hoy en día los recursos que se</p>	<p>ARTÍCULO 10º. REGLAMENTACION. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley, reglamentará lo pertinente para el cumplimiento de esta.</p> <p>ARTÍCULO 11º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el diario oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Queda igual</p> <p>ARTÍCULO 11º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se titula el artículo.</p>

6. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones rendimos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión VI Constitucional dar primer debate al proyecto de ley No. 378 de 2020 Cámara "Por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,



MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 378 DE 2020 CÁMARA

"Por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones "

"El Congreso de Colombia

DECRETA"

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reconocer y fortalecer la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios a nivel nacional, como representantes de los Comités de Desarrollo y Control Social ante la prestadora de servicios públicos domiciliarios.

ARTÍCULO 2º. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN. Los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, apoyarán y velarán por la conformación de los Comités de Desarrollo y Control Social en la respectiva entidad territorial, para lo cual desarrollarán las acciones necesarias para tal fin.

Parágrafo. Las entidades territoriales en coordinación con la Superintendencia de Servicios públicos serán las encargadas de hacer el acompañamiento a la labor que realizan los miembros de los Comités de Desarrollo y Control Social, para garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de la respectiva jurisdicción.

ARTÍCULO 3º. CAPACITACIÓN. Las Instituciones de Educación Superior podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los vocales de control, dando facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

ARTÍCULO 4º. ATENCIÓN AL USUARIO. Las gobernaciones, las alcaldías distritales y municipales, y las Empresas Prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios, de común acuerdo, dispondrán de un espacio físico, dotado de herramientas tecnológicas y recursos físicos, entre otros, para la debida atención de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, de la cual podrá hacer uso los vocales de control de la respectiva jurisdicción, sin que se cree ninguna vinculación contractual o se causen honorarios.

ARTÍCULO 5º. SOCIALIZACIÓN. Los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, deberán ser socializadas al menos con el 70% de los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios del territorio que se vea afectado directamente.

Parágrafo. Las observaciones presentadas frente a los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, y Decretos por parte de los vocales, deberán ser tenidas en cuenta para la construcción del documento final y debidamente sustentadas en caso de no ser adoptadas.

ARTÍCULO 6º. PARTICIPACIÓN EN EMPRESAS OFICIALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. Modifíquese el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte se elegirá por ellos mismos entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios, que se postulen para tal efecto. Su período será de 2 años.

Las alcaldías distritales y municipales serán las responsables de organizar y efectuar la convocatoria para elegir los vocales que conformarán la tercera parte de los miembros de la Junta Directiva de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. Las personerías distritales y municipales serán las encargadas de velar por la transparencia del proceso.

Para efectos de la elección, solo podrán postularse e inscribirse como candidatos los vocales de control reconocidos dentro de la jurisdicción, y solo podrán votar los usuarios y/o suscriptores que hacen parte de los comités de control social de los Servicios públicos domiciliarios de la misma.

ARTÍCULO 7º. PARTICIPACIÓN EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTAS Y PRIVADAS. En la composición de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos tendrá dentro de sus integrantes un vocal de servicios públicos domiciliarios con voz, y sin voto, sin perjuicio de lo estipulado en el numeral 27.6 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994.

El vocal de control para este artículo será el delegado por los vocales de control en cada uno de los órdenes nacional, departamental y municipal correspondientes.

ARTÍCULO 8º. COMITÉS DE CONTROL SOCIAL EN TELECOMUNICACIONES. Créase los Comités de Control Social en Telecomunicaciones, para ejercer el control social en la prestación de los servicios de telefonía, internet y televisión.

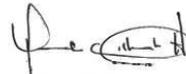
Los vocales de control de los servicios públicos domiciliarios podrán participar en los comités de control social en telecomunicaciones de conformidad a la reglamentación que expida el Ministerio de las Tecnologías y de la Información.

Parágrafo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la elección y funcionamiento del Comité de Control Social en Telecomunicaciones.

ARTÍCULO 9º. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley, reglamentará lo pertinente para el cumplimiento de esta.

ARTÍCULO 10º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARTHA VILLALBA HODWALKER
Coordinadora Ponente



OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 14 de mayo de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 378 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE Y SE FORTALECE LA LABOR QUE EJERCEN LOS VOCALES DE CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes MARTHA VILLALBA (Coordinadora ponente), OSWALDO ARCOS.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 273 / del 14 de mayo de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 558 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual la Nación se asocia al centenario de la fundación del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 13 de mayo de 2021.

Doctor
JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
Presidente Comisión Segunda
H. Cámara de Representantes
Ciudad.

Ref. Radicación Informe de Ponencia Proyecto de Ley 558 de 2021.

Respetado Doctor Vélez:

De la manera más atenta me permito radicar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley 558 de 2021, "Por medio del cual la Nación se asocia al centenario de la fundación del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y se dictan otras disposiciones"**.

I. ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley fue radicado el 23 marzo de 2021 por el Representante a la Cámara del Departamento de Arauca, José Vicente Carreño Castro, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes; recibido el 21 de abril de 2021 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y el 27 de abril de 2021 fui designado ponente para primer debate.

II. OBJETO

Declarar el asocio de la Nación a la celebración del Centenario de fundación del municipio de Puerto Rondón en el Departamento de Arauca, acontecido el día 15 de diciembre de 1921, en cabeza del ganadero y militar apureño Luis Felipe Hernández.

III. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

<p>Las leyes de honores contribuyen de manera definitiva en exaltar como patrimonio ideas, circunstancias, personas, poblaciones en cada uno de los rincones de nuestra Nación, que sin duda integra e involucra a todos los colombianos en un sinnúmero de referentes culturales, generando identidad y sentido de pertenencia por nuestra enorme diversidad.</p> <p>Entre esas expresiones culturales está el municipio de Puerto Rondón en el Departamento de Arauca, en donde la Nación al asociarse a la celebración de su primer centenario de fundación, genera los espacios necesarios para conocer y exaltar el don de gentes y vocación de servicio de sus habitantes, como también su constante y eficiente producción ganadera en sabanas naturales, una de las más importantes del País.</p> <p>En ese orden de ideas, es el inicio para Puerto Rondón de una ambiciosa gestión a nivel nacional e internacional, que permita su inclusión dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto General de la Nación y Presupuesto Bial de Regalías, como también en los planes, programas y proyectos del Ministerio de Cultura, que sin duda va a contribuir en un sólido desarrollo socioeconómico, consolidando además renglones tan importantes como el turismo.</p> <p>IV. MARCO CONSTITUCIONAL</p> <p>La declaratoria del patrimonio histórico y cultural se encuentra inicialmente en el Artículo 17 de la Constitución Política, al establecer que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; el Artículo 8 fija la “obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”; y el Artículo 72 determina que el “patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado”, y complementa que “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”.</p> <p>V. MARCO LEGAL</p> <p>El Artículo 4 de la Ley 397 de 1997 –modificado por el Artículo 1 de la ley 1185 de 2008- señala que “el patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico,</p>	<p>artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.</p> <p>El Artículo 5 de la Ley 397 de 1997 –modificado por el Artículo 2 de la Ley 1185 de 2008- señala que “el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación”.</p> <p>El Artículo 7 de la Ley 397 de 1997 –modificado por el Artículo 4 de la Ley 1185 de 2008- crea el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, que tiene la función de “asesorar al Gobierno Nacional en cuanto a la salvaguardia, protección y manejo del patrimonio cultural de la Nación”; y el Artículo 8 de la Ley 397 de 1997 –modificado por el Artículo 5 de la Ley 1185 de 2008- fija el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural.</p> <p>Y el Artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997 –adicionado por la Ley 1185 de 2008- establece que “el patrimonio cultural inmaterial está constituido, entre otros, por las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural”.</p> <p>VI. CONTEXTO GEOGRÁFICO</p> <p>Puerto Rondón es un municipio del Departamento de Arauca en los Llanos Orientales, que limita al norte con los también municipios de Arauquita y Arauca, al este con Cravo Norte y al Oeste con Tame (Arauca), y al sur con Hato Corozal (Casanare).</p> <p>Tiene una superficie de 2186 kilómetros cuadrados, una altitud de 190 metros sobre el nivel de mar, y una población total de 3844 habitantes (urbana: 2864 y rural: 980).</p> <p>Cuenta con un aeropuerto en condiciones medianas, con circulación de aviones bimotores y monomotores, que viajan a diario Puerto Rondón – Arauca, y con menor</p>
<p>regularidad a Yopal, Villavicencio y Tame, prestando este servicio la aerolínea estatal SATENA.</p> <p>Actividad productiva de Puerto Rondón</p> <p>En materia de desarrollo económico, Puerto Rondón ha sido por tradición productor de ganado de manera extensiva, y ahora en los últimos veinte años se ha venido mejorando este renglón de la economía -a pesar de las dificultades de conectividad terrestre- y mientras que en la actualidad se exporta ganado de ceba a los mercados internos del País, porque algunas fincas se han tecnificado para ese propósito.</p> <p>De otro lado, con la baja de la intensidad de la violencia en algunas veredas de la zona norte del municipio, se viene desarrollando a gran escala la agricultura de cultivos transitorios como plátano, yuca, cacao, maíz y cítricos, que le aportan a la producción local y fortalecen los ingresos de sus habitantes, pero la falta de vías de comunicación y precios justos de mercados para sus productos, hacen que estos renglones de la economía no tengan un mayor impacto de desarrollo para el municipio.</p> <p>Finalmente, una de las grandes fortalezas que tiene este municipio es su potencial turístico, que se ha buscado impulsar en la última década y que paulatinamente se da a conocer, pero que requiere del apoyo del Gobierno Nacional, departamental y municipal, para posicionar este sector de la economía como una alternativa en el crecimiento de la mano de obra local, en donde podemos destacar el avistamiento de aves, los cantos de trabajo de llano y sus paisajes de llanura inundable, dentro de criterios de un sólido desarrollo sostenible, en donde se logre un equilibrio entre la actividad económica, la preservación del medio ambiente y el bienestar social.</p> <p>VII. CONTEXTO HISTÓRICO</p> <p>En los años veinte del siglo pasado, el Coronel venezolano Luis Felipe Hernández, -un llanero completo, buen jinete, buen toreador, buen nadador, cazador de tigres, como lo describe el escritor araucano Ernesto Camejo- establece un fundo agropecuario a la orilla izquierda del río Casanare –equidistante varias leguas entre los hatos El Limbo y Los Novillos- que bautizó entonces con el nombre de “El Padre”, en homenaje a su amigo el cura párroco de Arauca, a quien afectuosamente se le conocía como el Padre Villanea, quien además era famoso por sus hazañas y aventuras en el seudo llano.</p>	<p>Hernández escogió el sitio por la facilidad para el paso del ganado –antes se hacía por el paso San Ignacio (paso Socorro)- sobre un afluente del río Casanare y que además debía cruzar el mismo.</p> <p>Con el Decreto 19 del 30 de abril de 1923, el Alcalde de Cravo Norte Manuel Manrique suprime por su decadencia el Corregimiento Camoroco o San Rafael de los Llanos, perteneciente al municipio Cravo Norte, y es trasladado al erigido por el mismo decreto como corregimiento El Padre, bajo la recomendación y coordinación de su corregidor Alejandro Reay y el Comisario especial Heliodoro Polanía, quienes aportaron los datos y la respectiva justificación para tal fin.</p> <p>El corregimiento El Padre es posteriormente incorporado al municipio de Arauca, al ser eliminado Cravo Norte, y en el año 1932 es denominado Puerto Rondón, cuando se había consolidado como en un próspero caserío, puerto fluvial, como también centro comercial y ganadero.</p> <p>Al nuevo corregimiento se fueron estableciendo sistemáticamente –en las zonas desalojadas de indígenas- hacendados y dueños de hato como Víctor Ramón Machado, a quien se le conoce por su complejo de hatos la “La Machadera”, donde llegó a tener miles de cabezas de ganado, anotándose esto como un antecedente de lo que sería su importante producción bovina.</p> <p>Los hatos Traquilandia, San Mateo, El Trompillo y Las Bestias eran algunos de los que formaban “El Limbo”; Campo Alegre de Pedro Delgado, La Palmita de Toribio Pérez, La Eliera de Luis Gonzalo Martínez, el Despacho de Pompilio Delgado, la Veguera de Justo Ruiz, los Orejanos de Caroprese y Galeano, la Porfía de Alejandro Pérez Enríquez, el Algarrobo de Isaías Bello, y la Venturosa de los hermanos Pérez Enríquez.</p> <p>En la década de los cuarenta, se destaca la fundación de los hatos El Botalón de Luis Martínez García, la Libertad de Drigelio Corredor, la Correa de María Eloísa Nieves, el Chaparrote de los hermanos Abraham y Sergio Hidalgo, el Loro de Simón Rodríguez, la Polla de Pompilio Delgado, los Raudales de los Aguirre, Mata Bajita de Julio López y Chamuscada de Eliana viuda de López.</p> <p>La lamentable y trágica exterminación de muchos indígenas y la apropiación de su territorio ancestral dio origen a la creación de hatos, algunos con más de 20.000 cabezas de ganado, y cuya producción excedente de bovinos permitió, por una parte, el envío de contrabando a territorio venezolano, y por otra su conducción al interior del País, por los caminos ganaderos que perduraron hasta los años 50.</p> <p>Se arriaban las reses desde Arauca hasta Rondón (Meta) -en la mayoría de los casos-</p>

y desde allí eran trasladadas hasta Puerto López (Meta), siendo su destino los hatos de ceba en Cumaral y Villavicencio, antes de ser conducidos finalmente a Bogotá.

**Puerto Rondón,
En el contexto de "La Violencia"**

Con el asesinato del líder político Jorge Eliécer Gaitán, que desencadenó la violencia y en consecuencia las guerrillas del llano, la pacificación de este territorio y la contraofensiva militar, determinaron que los hombres comandados por Guadalupe Salcedo se tomaran a Puerto Rondón, quien llegó a Arauca y su actuación fue calificada como la de un bandolero, por lo que los guerrilleros Franco Isaza y los hermanos Bautistas, los recibieron con recelo y desconfianza.

En 1951, Guadalupe se toma a Puerto Rondón -con 30 guerrilleros uniformados como chulavitas- ingresando de manera sorpresiva al Hato de la Aurora de don Chepe Delgado, para posteriormente llegar de a caballo a las sabanas y posteriormente arribar a la plaza de la población.

La guerra política de los años 50, la apertura de nuevas vías carretables, el incremento de transporte de ganado por avión y en lanchas por el río Casanare hasta llegar a su desembocadura y remontar por el Meta, fueron algunos de los factores que dieron por finalizado los traslados de ganado conducidos por vaqueros, desde los grandes hatos y fundaciones de las sabanas de Arauca y Puerto Rondón hasta Villavicencio.

No inclusión de Puerto Rondón en Acuerdos de la Habana

Uno de los aspectos que ha marcado la vida de los rondoneños ha sido la violencia que, desde las épocas de su fundación hasta inicios del presente siglo, lo azotó de manera permanente, siendo la década de los 80 al 2000 los más significativos en materia de orden público, porque el municipio llega casi al límite de su exterminio, teniendo en las últimas tres décadas la presencia no solo del ELN y la FARC, sino la incidencia de grupos paramilitares como las Autodefensas de Casanare, y el Bloque Vencedores de Arauca.

Aun con esta lamentable radiografía, el municipio de Puerto Rondón no fue incluido en los Acuerdos de la Habana, como municipio prioritario para las inversiones, mientras las cifras y la historia lo colocan a la altura de otros que si fueron incluidos; esto con el agravante que deben atender las mismas poblaciones prioritarias víctimas de la violencia y además porque es el municipio del Departamento que menos recursos percibe por concepto de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP).

Una de las discusiones que se ha suscitado desde la promulgación de la Constitución de 1991, ha sido los alcances del Congreso de la República para fijar un gasto público en un proyecto de ley que no sea iniciativa del Gobierno Nacional, a lo que se responde que el Ejecutivo es el ordenador del gasto y por lo tanto se reserva el derecho de presentar iniciativas legislativas que contengan aspectos de carácter fiscal, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto nacional, la autorización para adquirir empréstitos y el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Sin embargo, el Congreso de la República si puede expedir leyes que autoricen la inversión en una determinada obra (como es el caso de las leyes de honores), con la condición de que se ajuste a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, sin perder el Ejecutivo la potestad de decidir finalmente si se invierte o no en esa obra.

Es así como el **Artículo 3** del Proyecto de Ley autoriza "al Gobierno Nacional, para que, dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para las siguientes obras de utilidad pública y de interés social", que tienen relación directa con el Centenario de fundación del municipio de Puerto Rondón en el Departamento de Arauca, acontecido el día 15 de diciembre de 1921, en cabeza del ganadero y militar apureño Luis Felipe Hernández.

- a. Monumento al Ilanero Rondoneño.
- b. Biblioteca municipal, con una subdivisión sobre el municipio, incluido sus antecedentes históricos y culturales.
- c. Construcción del salón Museo Histórico y Cultural del Municipio.
- d. Construcción de murales históricos de la evolución del municipio de Puerto Rondón en el Malecón Ecoturístico.

Sentencia de la Corte Constitucional C-782-01

Lo anterior está sustentado claramente en la Sentencia de la Corte Constitucional C-782-01, al explicar que "el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, "ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos". Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra "un mandato imperativo dirigido al ejecutivo", caso en el cual es inexecutable, "o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida

VIII. PUERTO RONDÓN, MUNICIPIO

Con el Decreto intendencial 677 de 1987, se eleva el corregimiento de Puerto Rondón a categoría de municipio, en donde se nombra además por decreto como su primer Alcalde a José María Mejía, mientras que en 1988 se inicia el ciclo de los alcaldes elegidos por voto popular, siendo el señor Jorge Antonio Bernal Rincón, el primer burgomestre elegido con este mecanismo democrático.

IX. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

Esta ponencia acoge el articulado inicial del proyecto de ley.

El **Artículo 1** asocia a la Nación al Centenario de fundación del municipio de Puerto Rondón en el Departamento de Arauca, acontecido el día 15 de diciembre de 1921, en cabeza del ganadero y militar apureño Luis Felipe Hernández.

El **Artículo 2** hace un reconocimiento al municipio de Puerto Rondón, al don de gentes y vocación de servicio de sus habitantes, a su constante y eficiente producción ganadera en sabanas naturales, que se constituye en su mayor actividad productiva y por consiguiente en su principal renglón, que fue mencionada anteriormente en esta exposición de motivos.

El **Artículo 3** se explica en el siguiente intertítulo.

El **Artículo 4** autoriza al Gobierno Nacional, la Gobernación de Arauca y el municipio de Puerto Rondón para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación.

El **Artículo 5** fija a la Radio y Televisión de Colombia. RTVC, producir un programa de televisión y radio, que ser transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre el Centenario del municipio de Puerto Rondón, destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Y el **Artículo 6** establece la respectiva vigencia de la Ley

X. MARCO FISCAL

correspondiente, en la ley de presupuesto"[39], evento en el cual es perfectamente legítima".

XI. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia **positiva sin modificaciones al articulado** y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Segunda de la Cámara dar primer debate al **Proyecto de Ley 558 de 2021, "Por medio del cual la Nación se asocia al centenario de la fundación del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y se dictan otras disposiciones"**.

Del Honorable Representante,


JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY PROYECTO DE LEY 558 DE 2021, "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN SE ASOCIA AL CENTENARIO DE LA FUNDACIÓN DEL MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN (ARAUCA) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Centenario de fundación del municipio de Puerto Rondón en el Departamento de Arauca, acontecido el día 15 de diciembre de 1921, en cabeza del ganadero y militar apureño Luis Felipe Hernández.

Artículo 2. La Nación hace un reconocimiento al municipio de Puerto Rondón, al don de gentes y vocación de servicio de sus habitantes, a su constante y eficiente producción ganadera en sabanas naturales, que se constituye en su mayor actividad productiva y por consiguiente en su principal renglón.

Artículo 3. Autorícese al Gobierno Nacional, para que, dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la remodelación, recuperación, construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Puerto Rondón en Arauca:

- a. Monumento al llanero Rondoneño.
- b. Biblioteca municipal, con una subdivisión sobre el municipio, incluido sus antecedentes históricos y culturales.
- c. Construcción del salón Museo Histórico y Cultural del Municipio.
- d. Construcción de murales históricos de la evolución del municipio de Puerto Rondón en el Malecón Ecoturístico.

Artículo 4. El Gobierno Nacional, la Gobernación de Arauca y el municipio de Puerto Rondón quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5. Radio y Televisión de Colombia. RTVC, producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia,

Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre el Centenario del municipio de Puerto Rondón, destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Artículo 6. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.


JOSE VICENTE CARREÑO CASTRO
 Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre Importación Temporal", hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990"

24 de julio de 2020

Doctor
ARTURO CHAR CHALJUB
 Presidente
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA
 Ciudad.

Asunto: Informe de Ponencia para segundo debate PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990".

Apreciado Presidente Arturo:

Atendiendo la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990", con la siguiente estructura:

1. Trámite legislativo
2. Marco constitucional y legal del trámite legislativo.
3. Antecedentes del convenio sobre importación temporal de mercancías o "Convenio de Estambul"
4. Estructura y contenido del convenio sobre importación temporal de mercancías o "Convenio de Estambul"
5. Ventajas aduaneras para adherirse al Convenio de Estambul
6. Importancia e impacto de ratificar el convenio de Estambul para la economía naranja
7. Proposición
8. Texto propuesto para primer debate

1. TRAMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley fue radicado el día 15 de agosto de 2019 ante el Senado de la República por el Gobierno Nacional a través de la Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las Funciones del Despacho del Señor Ministro de Relaciones Exteriores LUZ STELLA JARA PORTILLA, y por el Señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO. El proyecto fue publicado en la Gaceta No. 798 de 2019 Senado.

La Mesa Directiva, mediante oficio del 03 de septiembre de 2019, designa como ponentes a los Honorable Senadores Lidio García Turbay, Jaime Durán Barrera y José Luis Pérez Oyuela.

Este proyecto de ley fue aprobado por la Comisión Segunda del Senado, el día 5 de noviembre de 2019 en primer debate.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

Artículo 224 de la Constitución Política

"Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado".

Artículo 189 de la Constitución Política

"Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

- (...)
- 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso"

Artículo 150 de la Constitución Política

<p>Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>(...)</p> <p>“16. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”.</p> <p>Artículo 2 de la Ley 3 de 1992 (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002)</p> <p>“Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”</p> <p>“Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</p> <p>(...)</p> <p>Comisión Segunda.</p> <p>Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional”.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 204 de Ley 5 de 1992</p> <p>“Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento”.</p> <p>3. ANTECEDENTES DEL CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS O “CONVENIO DE ESTAMBUL”</p> <p>De acuerdo con la exposición de motivos “a nivel internacional, la tendencia general entre los países era la negociación, adopción y suscripción de acuerdos internacionales bilaterales, en los cuales se acordarán disposiciones que, en materia de regímenes aduaneros y admisiones temporales de mercancías, les fuesen aplicables entre sí. En consecuencia, la multiplicidad de normas de carácter internacional resultó siendo cada vez más heterogénea y compleja, teniendo en cuenta que la regulación internacional de un país variaba dependiendo del acuerdo internacional suscrito”.</p> <p>Por ello, “a raíz de esta dispersión normativa internacional en materia de regímenes aduaneros e importaciones y exportaciones temporales, como resultado de una iniciativa conjunta entre la Organización Mundial de Aduanas (en adelante la “OMA”) y la Federación Mundial de Cámaras¹, la OMA adoptó el 6 de diciembre de 1961 el Convenio Aduanero de Admisión Temporal de Mercancías, en adelante “el Convenio ATA” (en inglés “<i>The Customs Convention on the ATA Carnet for the temporary admission of goods</i>”). El Convenio ATA introdujo un procedimiento simple, flexible y seguro para admitir la importación y exportación temporal de mercancías a nivel internacional, lo que en la práctica conllevó a convertirse en el documento aduanero internacional más importante para la admisión temporal de mercancías en su momento².”</p> <p>Y señalan de igual manera que, “tomando como referencia los pronunciamientos de la Cámara de Comercio Internacional (<i>ICC por sus siglas en inglés</i>)³, si bien el Convenio ATA tuvo resultados muy satisfactorios, la OMA decidió negociar una nueva Convención denominada “<i>Convenio de Estambul</i>” (en adelante “el Convenio de Estambul”). Este Convenio integró en un solo documento internacional, todos los procedimientos, recomendaciones y experiencias en la aplicación del Convenio ATA y las disposiciones contenidas en diferentes acuerdos de importación temporal, con el fin</p> <p><small>¹ https://iccwbo.org/chamber-services/world-chambers-federation/ ² International Chamber of Commerce – ICC. “<i>The ATA Carnet Passport for goods. Passport for world trade</i>”. 30 de junio de 2018, página 15. ³ <i>Ibidem</i>.</small></p>
<p>de reflejar la realidad en los procesos aduaneros de admisión temporal de mercancías. Adicional a lo anterior, el Convenio de Estambul amplió el listado de bienes objeto de importación y exportación temporal a equipos de ingeniería civil y de construcción, de electricidad, médicos y animales, entre otros”.</p> <p>“En la actualidad el Convenio de Estambul cuenta con 87 Estados miembros, dentro de los cuales se encuentra Chile, México, Canadá y España. Así mismo, mediante el procedimiento de admisión temporal de mercancías reglamentado mediante el Convenio de Estambul, cada año se expiden alrededor de 185.000 Carnets ATA, generado ganancias transaccionales seguras por más de 26 billones de dólares⁴.”</p> <p>4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS O “CONVENIO DE ESTAMBUL”</p> <p>La exposición de motivos explica la estructura y contenido del proyecto de la siguiente manera:</p> <p>a. Estructura del Convenio de Estambul:</p> <p>El Convenio de Estambul está integrado por un preámbulo, cinco capítulos y 13 anexos que contienen los diferentes tipos de mercancías permitidas. Esta estructura obedece a la intención de la OMA de incluir todas las disposiciones y provisiones del Convenio ATA, simplificar los procedimientos de importación y exportación temporal de mercancías, unificar la normativa internacional existente, extender el listado de mercancías a un mayor número de bienes, entre otros.</p> <p>El preámbulo del Convenio de Estambul inicia considerando que cada estado miembro, como consecuencia de los múltiples y variados convenios aduaneros internacionales, realizaba procedimientos distintos en cada territorio para el ingreso o salida de mercancías de forma temporal. En busca de un mecanismo homogéneo, expresaron la intención de unificar y armonizar todos los regímenes aduaneros existentes, específicamente en materia de importación temporal, para así, facilitar a los usuarios el acceso a una única normativa internacional aplicable. Finalmente, el Preámbulo concluye haciendo hincapié en la necesidad de armonizar y simplificar los</p> <p><small>⁴ <i>Ibidem</i>, página 7.</small></p>	<p>procedimientos teniendo en cuenta objetivos de orden económico, humanitario, cultural, social y turístico.</p> <p>El cuerpo del Convenio de Estambul está compuesto por cinco capítulos. El primer capítulo enlista las definiciones del Convenio, dentro de las cuales se encuentran: (i) importación temporal, (ii) derechos de importación, (iii) garantía, (iv) título de importación temporal, (v) unión aduanera y económica, entre otras. El segundo capítulo contiene el articulado de aplicación del Convenio de Estambul, esto es, las condiciones mínimas para conceder la importación temporal a las mercancías mencionadas en los anexos correspondientes, sin que haya lugar al pago de derechos de importación. Así mismo, se describe la estructura de los anexos, así: (i) las definiciones de los principales términos aduaneros utilizados en dichos anexos y (ii) las disposiciones especiales aplicables a las mercancías.</p> <p>Más adelante, en el tercer capítulo se describen las disposiciones especiales del Convenio de Estambul, como las siguientes: (i) documento y garantía de la importación temporal, en la cual se establecen todos los requisitos y condiciones para que cada Estado miembro deposite la garantía necesaria para emitir el documento de importación o Carnet ATA, (ii) títulos de importación temporal, es decir, el documento que cada Estado miembro aceptará (en reemplazo de sus documentos aduaneros nacionales), siempre y cuando cumpla con los requisitos allí contenidos, (iii) plazo de re-exportación, (iv) transferencia de la importación temporal, (v) ultimación de la admisión temporal, entre otros. Los capítulos cuatro y cinco del Convenio de Estambul contienen las formalidades del tratado, dentro de las cuales se incluyen: (I) prohibiciones y restricciones, (ii) infracciones, (iii) cláusula de solución de controversias, (iv) firma, ratificación y adhesión al Convenio, (v) entrada en vigor, (vi) reservas, entre otras.</p> <p>Finalmente, los 13 anexos del Convenio de Estambul describen, de forma minuciosa y ordenada, los tipos de mercancías que pueden ser objeto de admisión temporal de mercancías de acuerdo con el Convenio de Estambul, junto con sus características específicas. Dentro del listado de anexos al Convenio se encuentran, entre otras, las mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria o congreso, las mercancías importadas en el marco de una operación de producción audiovisual o aquellas destinadas a ser importadas con fines educativos, culturales o científicos.</p> <p>Así, en la tabla que se encuentra a continuación se enlistan los 13 anexos respectivos:</p>

No.	Anexo	Mercancía	Entrada en vigor
1	A ⁵	Relativo a los documentos de Admisión Temporal	27/11/1993
2	B.1 ⁶	Relativo a Las mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria, congreso o manifestación similar	27/11/1993
3	B.2	Relativo al Material Profesional	11/08/1995
4	B.3	Relativo a los contenedores, paletas, embalajes, muestras y otras mercancías importadas en el marco de una operación comercial	-
5	B.4	Relativo a las mercancías importadas en el marco de una operación de producción	-
6	B.5	Relativo a las mercancías importadas con un fin educativo, científico o cultural	07/09/1995
7	B.6	Relativo a los efectos personales de los viajeros y a las mercancías importadas con un fin deportivo	11/08/1995
8	B.7	Relativo al material de propaganda turística	-
9	B.8	Relativo a las mercancías importadas en tráfico fronterizo	-
10	B.9	Relativo a las mercancías importadas con fines humanitarios	-
11	C	Relativo a los medios de transporte	-
12	D	Relativo a los animales	-
13	E	Relativo a las mercancías importadas con suspensión parcial de los derechos e impuestos de importación	-

Si bien el texto del Proyecto de Ley será aprobado junto con todos los Anexos enunciados anteriormente, al momento de ratificar el instrumento ante la Secretaría del Convenio, solo ciertos anexos entrarán en vigor, de conformidad con el examen preliminar realizado por las entidades dolientes nacionales encargadas de su aplicación.

⁵ Este Anexo A debe ser ratificado por cualquier Estado que quiera adherirse al Convenio de Estambul.
⁶ Los Anexos del B1 al E pueden o no ser ratificados por cualquier Estado que se quiera adherir al Convenio de Estambul. Sin embargo, deberá ratificar siquiera uno adicional al Anexo A, de conformidad con el Artículo 24 del Convenio de Estambul.

b. La garantía en el Convenio de Estambul:

La expedición del Carnet ATA está amparado por una entidad garante que debe, necesariamente, ser miembro de la cadena de garantía internacional (*en inglés, ICC WCF-ATA international guarantee chain*). Esta cadena de garantía internacional está compuesta por las diferentes Cámaras de Comercio de los países miembros, o la entidad delegada para el efecto. Sus integrantes actúan en cooperación y solidaridad permanente entre ellos, con el propósito de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Convenio de Estambul, especialmente, aquellas de índole financiero.

Cada Estado miembro debe tener una única asociación garante que normalmente suele ser la Cámara de Comercio respectiva, quien ostenta la representación del país ante la ICC. Así mismo, como bien lo afirma la ICC⁷, la entidad garante tiene la obligación y el deber de expedir los Carnets ATA y, en caso de ser necesario, delegar esta obligación en las Cámaras de Comercio locales. Las Cámaras de Comercio están particularmente diseñadas para cumplir con las funciones establecidas y reglamentadas en el Convenio de Estambul, principalmente, por las siguientes razones: (i) existen en todos los países (o en su gran mayoría) y están unidas por relaciones de solidaridad y confianza mutua y (ii) cuentan con personal calificado que goza de la confianza de la autoridad aduanera, condición esencial en caso de que existan reclamaciones a causa de una indebida utilización del Carnet ATA.

Tomando en consideración lo anterior, en caso de una no re-exportación de la mercancía en el término establecido para ello o por cualquier otro incumplimiento estipulado en el Convenio, la entidad garante tiene la obligación de pagarle a la autoridad aduanera todos los derechos de importación causados, sin perjuicio que posteriormente pueda repetir en contra del titular del Carnet ATA.

5. VENTAJAS ADUANERAS PARA ADHERIRSE AL CONVENIO DE ESTAMBUL

En este punto, la exposición de motivos antes de mencionar las ventajas explica que "por medio del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019 se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. Así mismo, el Decreto pretende armonizar la legislación aduanera nacional con las mejores prácticas y normas internacionales, en particular con los preceptos de la Comunidad Andina, del Convenio

⁷ International Chamber of Commerce – ICC. "The ATA Carnet Passport for goods, Passport for world trade". 30 de junio de 2018, página 8.

de Kyoto de la OMA y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. Todo ello, encaminado a facilitar las operaciones de comercio exterior y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en virtud de los Acuerdos Comerciales suscritos por Colombia".

Y como aclaración y en consonancia con lo anterior, "el Convenio de Estambul no adiciona, no modifica, ni deroga ninguna disposición normativa contenida en el nuevo Decreto aduanero. Las disposiciones del Convenio en materia de procedimientos y requisitos aduaneros, no tienen como propósito sustituir la normativa nacional, sino surtir como herramienta de facilitación del comercio para la importación y exportación temporal de mercancías".

La suscripción y adhesión de Colombia al Convenio de Estambul traerá, en materia aduanera, las siguientes ventajas:

- a. De conformidad con las disposiciones del Convenio de Estambul, en caso de incumplimiento en la expedición y/o utilización del Carnet ATA, la entidad garante tiene la responsabilidad de pagar a las autoridades aduaneras nacionales, las sumas de dinero que correspondan.
- b. La entidad garante debe ser validada y aprobada por la autoridad aduanera y por la Cámara de Comercio Internacional – ICC, quienes adoptarán una decisión tomando en consideración el hecho de si la entidad garante está o no afiliada a la cadena de garantía internacional.
- c. Dado que las mercancías sujetas al Carnet ATA están cobijados por una garantía internacional, las autoridades aduaneras no realizarán la liquidación de tributos aduaneros al momento de la importación temporal. Así:
 - o No hay depósito de dinero objeto de registro y custodia por la autoridad aduanera.
 - o Se reduce el riesgo de fraude aduanero, puesto que los Cuadernos "ATA" permitirán a la autoridad aduanera controlar el ingreso y salida de mercancías, minimizando el riesgo de permanencia fuera de los términos establecidos en el país sin pagar los derechos aduaneros.

- o Puesto que la garantía la constituye la entidad garante, la autoridad aduanera no tiene la obligación de verificar su validez en cada caso específico.
- o La autoridad aduanera no tiene que tramitar la reclamación del pago de tributos aduaneros, intereses o sanciones ante el titular del Carnet ATA.

- d. La expedición y utilización del Carnet ATA no afecta los ingresos del país. Esto es, puesto que las mercancías cubiertas por cada Carnet están destinadas, exclusivamente, a la re-exportación, y, en consecuencia, no se pueden comercializar en el territorio de admisión. En este entendido, el Sistema ATA está auto controlado; en el evento en que el titular del Carnet ATA no reexporte las mercancías dentro del periodo de validez del Carnet, se generará una obligación de pago en cabeza de la entidad garante.
- e. La identificación de mercancías realizada por una autoridad aduanera de un Estado miembro puede ser aceptada por la autoridad aduanera de otro Estado miembro.
- f. La autoridad aduanera nacional podrá redactar reservas indicando las diferencias entre las disposiciones del Convenio y la legislación nacional. Para ello, es importante anotar que no se aceptan reservas a las definiciones que figuran en los anexos del Convenio de Estambul.
- g. Al eliminar el requerimiento de presentar una declaración nacional de aduana en cada punto fronterizo, y al contar con una garantía internacional constituida por una entidad garante, se reduce el papeleo para los funcionarios de aduanas y los titulares del Carnet ATA. Así mismo, se simplifica y acelera considerablemente el cumplimiento de los trámites de importación temporal de mercancías, tanto para el funcionario de aduanas como para el importador o exportador titular del Carnet ATA.
- h. En razón de lo anterior, la expedición y uso del Carnet ATA constituye para la autoridad aduanera nacional, una reducción en trámites administrativos, y, por consiguiente, mayor seguridad aduanera para el ingreso y salida de las mercancías amparadas bajo el Convenio.

- i. El Carnet ATA es un documento de declaración de aduanas que es de fácil diligenciamiento para el titular del Carnet y de verificación para el funcionario de aduanas.
- j. Las autoridades aduaneras, los importadores o exportadores y la entidad garante coinciden en otorgar un reconocimiento significativo al Sistema ATA, por la facilitación al comercio internacional.
- k. La OMA funge como Secretario General y Administrador del Convenio de Estambul, en consecuencia, es el órgano que ratifica la adhesión de los Estados Miembros.

6. IMPORTANCIA E IMPACTO DE RATIFICAR EL CONVENIO DE ESTAMBUL PARA LA ECONOMÍA NARANJA

a. Economía Naranja:

Colombia es un país con un mercado internacional muy atractivo y propicio para la industria de la confección, las industrias creativas, la exportación de bienes y servicios y el turismo recreativo y académico. Por un lado, las empresas de servicios audiovisuales consideran, unánimemente, que Colombia representa uno de los espacios más llamativos a nivel internacional para la producción de contenido audiovisual. Por otro, el sector cultural, literario y educativo también considera que Colombia es uno de los destinos más deseados para la organización de ferias, espectáculos y eventos, los cuales requieren de la importación y exportación temporal de mercancías propias de este sector.

En línea con lo anterior, el Gobierno nacional se ha encargado de promover, incentivar, regular y promocionar las industrias creativas mediante lo que ha llamado la "Economía Naranja". De acuerdo con el Ministerio de Cultura, la Economía Naranja es "una herramienta de desarrollo cultural, social y económico. Se diferencia de otras economías por el hecho de fundamentarse en la creación, producción y distribución de bienes y servicios, cuyo contenido de carácter cultural y creativo se puede proteger por los derechos de propiedad intelectual"⁸. La Economía Naranja busca crear mecanismos que permitan desarrollar el potencial económico de la cultura y fomentar condiciones

⁸ "Economía Naranja: Lo que usted debe saber", página 4. Disponible en el siguiente link: https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/atencion-a-ciudadanos/ABC_ECONOMIA%20NARANJA.pdf

para la sostenibilidad de los actores que la conforman, como la generación de empleo y la materialización de nuevas ideas y proyectos de contenidos culturales.

Como acercamiento normativo en la materia, se expidió la Ley 1834 del 2017 "Por medio de la cual se fomenta la economía creativa", comúnmente conocida como la Ley Naranja. Consecuentemente, el Gobierno nacional firmó el Decreto 1935 del 2018 "Por medio del cual se crea el Consejo Nacional de la Economía Naranja", órgano encargado de la coordinación de las acciones interinstitucionales del Gobierno nacional para la promoción, defensa, ejecución y divulgación de la industria creativa.

Adicional a lo anterior, el Ministerio de Cultura, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y este Ministerio, emitieron el Decreto de incentivos a la economía naranja, el Decreto número 1669 del 12 de septiembre de 2019, mediante el cual se reglamentan disposiciones del Estatuto Tributario y se adicionan normas al Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria. Con base en la Ley 1943 de 2018 (de Reactivación Económica), el Decreto dispone el "incentivo tributario para empresas de economía naranja", en referencia a "las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete años".

Para lograr el beneficio, las empresas deben tener como objeto social exclusivo "el desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y/o actividades creativas". También deben ser constituidas e iniciar sus actividades antes del 31 de diciembre del 2021. Así mismo, cumplir con los montos mínimos de empleos, que no pueden estar por debajo de los 3 puestos de trabajo.

Al respecto, las sociedades deben cumplir con los montos mínimos de inversión, que no pueden ser inferiores a 4.400 Unidades de Valor Tributario (UVT) y en un plazo máximo de tres años gravables y aclara que las empresas de Economía Naranja son las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios del régimen ordinario que tengan como objeto social exclusivo el desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y/o actividades creativas.

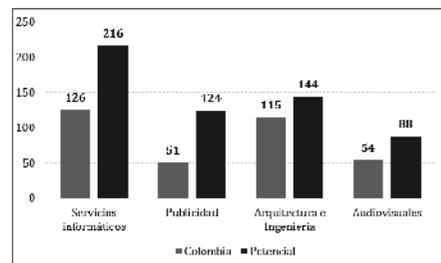
En este sentido, el Decreto determina que entre las actividades de las empresas beneficiadas se cuentan las industrias de joyerías, editoriales, producciones, exhibiciones y distribución de cine y televisión, grabación y edición sonora y de música, consultoría e instalaciones de informática, arquitectura e ingeniería, diseño, fotografía, artes plásticas y visuales, teatro, espectáculos musicales en vivo, bibliotecas y archivo, y turismo cultural,

Por otro lado, el Conpes 3762 del 2013 estableció "los lineamientos de política para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES". Los PINES son liderados y coordinados por la Presidencia de la República y tienen como propósito, específicamente, aumentar significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional, generar un impacto significativo a la creación de empleo e inversión y aumentar la capacidad exportadora de la economía nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno nacional acordó aprobar el PINE para el sector naranja, el cual incluye, entre otros, el Proyecto de Servicios Audiovisuales, que enlistó como una de sus actividades principales, la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul. Por consiguiente, desde sus inicios, la Presidencia de la República ha estado presente en los acercamientos que ha realizado el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con diferentes actores interesados, tanto del sector público como del privado, con el fin de evaluar y analizar la posibilidad de que Colombia se adhiera al Convenio de Estambul.

Desde la perspectiva de medición, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, "la participación del valor agregado de la Economía Naranja con respecto al valor agregado nacional se ubica en promedio para la serie 2014-2018 en 1,9%"⁹. Dentro de las denominadas industrias creativas se encuentran, entre otras, las producciones y exhibiciones de cine y videos y la producción de televisión y radio. De acuerdo con el Primer Reporte de Economía Naranja del DANE, "entre 2014 y 2017, los proyectos cinematográficos nacionales han sido beneficiados en un promedio anual de \$20 mil millones a través de recursos de inversión y donaciones"¹⁰. Así mismo, los largometrajes han pasado de 28 a 44 entre el 2014 y el 2017, alcanzando un aumento del 57%¹¹. No obstante, lo anterior, si bien para el 2016 el número de espectadores de cine colombiano ascendió a \$4.791.703 millones, para el 2017 se redujo a \$ 3.684.450 millones.

Por otro lado, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo¹², Colombia participa únicamente con el 0.05% de las exportaciones globales en los servicios de Economía Naranja, no obstante, su potencial podría casi duplicarse. Para el caso de audiovisuales, Colombia pasaría de exportar 54 millones de dólares en el 2016, a 88 millones de dólares, así:



Para el sector literario, las cifras demuestran que el promedio de libros leídos por las personas de 12 años y más que afirmaron saber leer y escribir y que leyeron libros (población lectora), se mantiene estable para los años 2014, 2016 y 2017, con indicadores de 4,2 - 4,3 y 4,2 libros por persona, respectivamente¹³. Finalmente, para el sector audiovisual, las cifras ilustran lo siguiente:

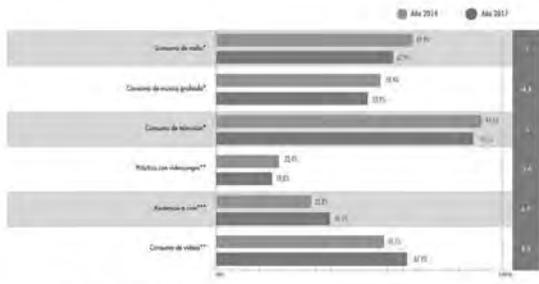
⁹ "Primer Reporte de Economía Naranja (2014 - 2018P)": Departamento Administrativo Nacional de Estadística, página 7. Disponible en el siguiente link: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-de-cultura-en-colombia/economia-naranja>

¹⁰ Ibidem, página 25.

¹¹ Ibidem, página 25.

¹² Documento de diagnóstico, Proyecto BID "Exportación de servicios naranja".

¹³ Ibidem, página 27.



Por otro lado, a continuación, se ponen en evidencia algunos datos recolectados por ProColombia en una encuesta realizada a 78 empresas (entre exportadoras y agentes de aduanas) que ilustran las dificultades del procedimiento aduanero actual y beneficios que conllevaría la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul:

- Si bien se evidencia que no hay un tiempo promedio estándar para realizar una importación o exportación temporal, en algunas ocasiones este trámite puede durar meses, lo que puede implicar pérdidas para un empresario.
- Los empresarios afirman que hoy en día se requieren de entre 4 a 10 documentos para adelantar procesos de exportación y/o importación temporal. Este número elevado de documentos representan tiempo y dinero para un empresario, los cuales se podrían reducir mediante la utilización del Carnet ATA.
- El 50% de los encuestados respondió que la mayor dificultad en los procesos de importación y/o exportación temporal se concentra en la documentación y los trámites requeridos, seguido por costos y tiempos del proceso (40%) y en menor medida el conocimiento de los mismos (10%).

agente de aduanas y hacer el trámite regular. Tomó 4 días de retraso a la producción lo cual equivale a un costo de oportunidad de 25.000 dólares".

En atención a las cifras descritas anteriormente, si bien la Economía Naranja ha venido creciendo satisfactoriamente durante los últimos años, el Gobierno nacional aún tiene trabajo por realizar para lograr alcanzar el potencial esperado. El auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es esperanzador, pero a su vez retador. El Gobierno debe poner a disposición de las empresas naranja, todas las herramientas que estén a su alcance para atender las necesidades del sector, con el fin de volver más atractivo al país en términos de crecimiento, productividad, empleo e inversión.

Por consiguiente, la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul es un mecanismo que se alinea directamente con la necesidad de promover las industrias creativas y culturales en el país. Esto es, teniendo en cuenta que actualmente los importadores y exportadores de estos sectores, por nombrar algunos ejemplos, cumplen con los requisitos y procedimientos para el diligenciamiento y la presentación de las declaraciones de importación o exportación y que, con la adhesión de Colombia al Convenio, se constituiría e implementaría una herramienta de facilitación del comercio indispensable para la promoción de la Economía Naranja en el país.

b. Otros sectores beneficiados:

Si bien la Economía Naranja es una de las industrias que más se beneficiará por la adhesión de Colombia al Convenio de Estambul, también hay otros sectores que se verán favorecidos, los cuáles en términos generales, son los mismos que se benefician del régimen de importación temporal que opera hoy en día. Estos son, de acuerdo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales¹⁴, los siguientes:

- **Maquinaria pesada (oil and gas):** máquinas, aparatos, instrumentos, herramientas y sus partes o accesorios que vengan al país para armar maquinaria, montar fábricas, puertos u oleoductos, destinados a la exploración o explotación de la riqueza nacional o ejecutar otras instalaciones similares, siempre que no formen parte de éstos;
- **Sector científico:** Instrumentos, útiles y material de campaña de expediciones científicas;

¹⁴ <http://infraestructura.org.co/memoriaseventos/actualizaciontributaria2010/LIGIA%20NEYDA%20FLOREZ%20DIAN.pdf>

- Si bien los empresarios identificaron que los sectores que requieren con mayor urgencia la adopción del Carnet ATA son textiles, químicos y/o productos farmacéuticos, también listaron al sector de cine y audiovisuales, los dispositivos médicos y equipos biomédicos, la maquinaria para ferias o eventos en el exterior y los equipos, como sectores potenciales que podrán verse beneficiados del Carnet ATA.

- El 84% de los empresarios considera de gran importancia la adopción del carnet ATA, por lo siguiente:

- o Agilización de los procesos de importación y exportación que cumplen con los requisitos exigidos.
- o Los métodos existentes para importaciones y exportaciones temporales tradicionales entorpecen y encarecen la operación de muchos negocios, especialmente para MIPYMEs. De este modo se apoya el desarrollo de los sectores económicos del país y especialmente a los empresarios.
- o Menos costos en la operación de comercio exterior y agilización de las labores de los entes de control.
- o Rapidez, facilidad, y manejo eficiente de la documentación y tramitología requeridos.

- Adicional a lo anterior, otro de los beneficios que identificaron los empresarios, es la oportunidad de ampliar las perspectivas de negocio a nivel internacional y mejorar los sistemas de identificación y registro de empresas que necesiten de este trámite con regularidad.

- Para el caso de los agentes de aduana, ellos concuerdan en que las principales dificultades de este tipo de procesos son los tiempos (40%), los documentos y trámites (40%) y en algunos casos el no tener conocimiento de estos (20%).

- Finalmente, ProColombia analizó el caso de la Empresa AG Estudios, quien tenía previsto realizar una filmación de escenas en Estados Unidos. El producto a exportar temporalmente eran 9 ópticas (lentes para cámaras), que equivalen a 45 kilos y 240.000 dólares. Sin embargo, la Empresa afirmó que "salir de Colombia con una exportación temporal no es el problema, el asunto es llegar a Estados Unidos. Al no tener un Carnet ATA, la aduana nos obligó a usar un

- **Material profesional:** los planos, maquetas, muestras y prototipos para el desarrollo de productos o proyectos nacionales;

- **Sector de transporte y turístico:** los vehículos de uso privado cuando sean conducidos por el turista o lleguen con él y los artículos necesarios para su uso personal o profesional durante el tiempo de su estadía que sean empleados en las giras temporales por viajeros turistas;

- **Sector deportivo:** vehículos y equipos que se traigan con el fin de tomar parte en competencias deportivas;

c. Experiencia de otros países en la utilización del Carnet ATA:

Con el fin de analizar la experiencia en la utilización del Carnet ATA, así como los sectores que más se han visto beneficiados de este mecanismo de importación temporal, a continuación, se analizan dos casos específicos; España y Chile.

La Cámara de España le ha informado a este Ministerio y a la Cámara de Comercio de Bogotá los siguientes datos a 2017 sobre la utilización del Carnet ATA:

- Cuadernos emitidos por todos los países: 184.912
- Valor medio de las mercancías incluidas en los Carnets (US\$): 62.407.74
- Valor total de las mercancías incluidas en los Carnets (US\$): 25.518.212.616.11
- A continuación, se muestra una gráfica que evidencia la evolución del número de Carnets ATA emitidos en España entre el 2014 y el 2018:



Así mismo, de acuerdo con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España¹⁵, el Carnet ATA tiene utilidad para importar o exportar las siguientes mercancías: (i) aquellas que pueden ser mostradas en ferias y exposiciones, de carácter comercial, tanto privadas como oficiales, (ii) aquellas que los representantes comerciales enseñen en sus muestrarios, (iii) aquellas mercancías y equipos para la realización de trabajos de tipo profesional como radio, prensa, instalaciones técnicas, teatro, acontecimientos deportivos, entre otros. Así mismo, algunas empresas de transporte logístico en España¹⁶ han afirmado que los sectores que más utilizan el Carnet ATA son aquellos que importan o exportan mercancías para eventos culturales, deportes y actividades profesionales.

Por otro lado, para el caso Chileno¹⁷, las cifras se comportan de la siguiente forma:

- Para el 2018, a Chile ingresaron un total de 952 Carnets ATA.
- En los últimos 5 años (2014 a 2018), Chile ha emitido un total de 255 Carnets ATA expedido por un monto total de US\$ 2.071.857 en garantías.
- Chile ha identificado las siguientes ventajas de adherirse al Convenio de Estambul:

¹⁵ https://www.icex.es/icelex/navegacion_principal/todos_nuestros_servicios/informacion_de_mercados/ramales_y_gestiones/documentos_generales/documentos_comerciales/EST2012178215.htm
¹⁶ <https://www.moltrans.com/los-cuadernos-ata-en-la-exportacion-e-importacion/> y <https://www.ibertransit.com/cuaderno-ata-exportaciones-importaciones/>
¹⁷ Autoridad Aduanera en Chile.

- o Simplificación de los procesos de aduana.
- o Reducción de costos documentarios
- o Bajo costo de expedición
- o Posibilidad de ser usados por el dueño de la mercancía, sin necesidad de agentes aduaneros o intermediarios
- o Amplio portafolio de mercancías que pueden ser amparados por el Carnet ATA.

Finalmente, a continuación, el ranking de países que han emitido Carnets ATA¹⁸:

1	Suiza
2	Alemania
3	Estados Unidos
4	Francia
5	Reino Unido
6	Italia
7	China
8	Japón
9	España

¹⁸ Cámara de Comercio de España.

7. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables senadores que integran la plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990", acogiendo el texto propuesto.

El Convenio se anexa en su integridad en la presente ponencia.

De los Honorables Senadores,


JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República


JAIME DURÁN BARRERA
 Senador Ponente


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
 Senador Ponente

8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2019 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL «CONVENIO SOBRE IMPORTACIÓN TEMPORAL», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990"

**"EI CONGRESO DE COLOMBIA,
 D E C R E T A"**

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el «*Convenio sobre Importación Temporal*», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990".

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el «*Convenio sobre Importación Temporal*», hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.


JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República


JAIME DURÁN BARRERA
 Senador Ponente


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
 Senador Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 353 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifica parcialmente la Ley
56 de 1981.*

INFORME DE PONENCIA

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
 - 1.1. Radicación del proyecto.
 - 1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
2. Contenido del proyecto de ley.
 - 2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.
3. Consideraciones con respecto al proyecto de ley.
 - 3.1. Consideraciones de carácter constitucional.
 - 3.2. Consideraciones de inconveniencia.
 - 3.2.1. Crisis económica por causa de la Pandemia COVID - 19.
 - 3.2.2. Sector eléctrico fundamental para la reactivación económica.
 - 3.2.3. Otras consideraciones.
4. Conclusiones de las consideraciones del ponente con respecto al Proyecto de Ley.
5. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del Proyecto de Ley

De conformidad con la Gaceta del Congreso 888 de 2020, el Proyecto de Ley Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981 fue radicado con las firmas de los siguientes parlamentarios:

Autor Principal:
ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara

Coautores:

JUAN ESPINAL Senador de la República
ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República
JHON JAIRO BERRIO Representante a la Cámara
PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara
PALOMA VALENCIA LASERNA Senadora de la República
RUBY HELENA CHAGÜI SPATH Senadora de la República
GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO Senador de la República
EDWIN BALLESTEROS ARCHILA Representante a la Cámara
MARGARITA MARÍA RESTREPO A. Representante a la Cámara
EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la cámara
ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara
JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS Senador de la República
MILTON HUGO ANGULO VIVEROS Representante a la Cámara
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara
YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara
ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara
CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA Senador de la República
GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 17 de marzo de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Proyecto de Ley Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981 los siguientes parlamentarios:

COORDINADORES:

H.R. JUAN PABLO CELIS VERGEL Y H.R. JOHN JAIRO BERRÍO LÓPEZ

PONENTES:

H.R. JOSE GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA Y H.R. KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 888 de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los artículos que componen el proyecto de ley:

1. BASE GRAVABLE (Parágrafo artículo 4)

La base gravable de este impuesto predial compensado es igual al Predial Unificado, la cual es el avalúo catastral, diferenciándose que en la Ley 56, se calcula ese avalúo sobre "el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio". En este proyecto de Ley se cambia que el valor catastral se "promedie" por hectárea urbana.

2. TASA (Tarifa)

El otro elemento del IPC, contemplado en la parte final del parágrafo del artículo 4, es la denominada tasa, al cual le agregamos en el texto del proyecto de ley: "... con el promedio en la respectiva anualidad fiscal", esta adición es con el objetivo de actualizar esas tarifas al promedio que cada municipio tenga, en el momento de pagarle la respectiva empresa de energía, esa compensación.

3. IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO (Literal b, artículo 4)

Este proyecto modifica parcialmente el literal b, del artículo 4, literal que regula con sus características el impuesto predial unificado de las leyes 14 y 44 de los años 83 y 90 respectivamente para los otros bienes inmuebles que no hacen parte de las propiedades que fueron o sean "embalsadas".

Se pretende clarificar que todos esos bienes inmuebles fuera de los embalses (áreas no inundadas), que posean las empresas tanto públicas como privadas de generación eléctrica, paguen ese impuesto predial como lo hacen todos los contribuyentes en el País, excluyendo expresamente las zonas utilizadas por los embalses y manteniendo en esa excepción "... las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos", que trae la Ley 56.

4. DESTINACIÓN RECURSOS (Art. 5, parágrafo 2)

Los recursos a que se refiere este artículo¹ sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

2.1. Aspectos de la exposición de motivos del proyecto.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por los autores y conforme al texto publicado en la Gaceta 888 de 2020, presenta una serie de razones que justificarían a juicio de los autores su aprobación. Analizaremos las principales a continuación.

Se afirma en la mencionada exposición de motivos que: *"En la década de los 70, se realizaron grandes obras públicas para asegurar esta generación eléctrica, se "embalsaron" muchos de esos territorios, dejando a los municipios sin la fuente de ingresos más importantes que tienen la mayoría de entidades territoriales locales en Colombia, como lo es el impuesto predial. Hubo municipios que vieron cómo cerca del 50% de su territorio quedaba "afectado" por el cubrimiento de esos bienes inmuebles, como ejemplos de estos están Guatapé y El Peñol en Antioquia. De igual manera, como consecuencia dejaron de percibir en esa misma proporción su renta mayor, la cual era el impuesto predial unificado (ley 14 de 1983 y 44 de 1990, entre otras)".*

Nos permitimos apartarnos de las afirmaciones allí contenidas por las siguientes razones:

- No se dejó a los municipios sin la fuente de ingresos como es el impuesto predial Regulado por la ley 14 de 1983, ni dejaron de percibir su renta mayor que era el impuesto predial compensatorio pues este último fue normado por la ley 44 de 1990. Claramente ambas normas (ley 14 de 1983 y 44 de 1990) son posteriores a la Ley 56 de 1981 y no la derogaron ni modificaron, ni de manera expresa porque así no lo señalaron en su texto, ni de manera tácita

¹ Artículo original de la Ley 56 de 1981: *Parágrafo 2º. Los recursos a que se refiere este artículo se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en los programas y obras recomendadas en el respectivo estudio socio-económico".* Y los programas y obras a los que hace referencia este artículo son aquellos que tengan incidencia en las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades o grupos humanos que habiten el área de influencia de las obras de generación (Ley 56 de 1981 artículos 5 y 6).

<p>pues la ley 56 de 1981 tiene la naturaleza de ser una norma de carácter especial, que no puede ser derogada por una norma general².</p> <ul style="list-style-type: none"> Lo anterior desde el punto de vista jurídico, pero en relación con los ingresos de los municipios, éstos recibieron un impuesto predial compensatorio desde la expedición de la ley 56 de 1981, que no necesariamente es menor, sino que responde a una manera distinta de ser liquidado y a una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. De hecho, en el esquema establecido por la Ley 56 de 1981 para remunerar a los municipios en los que estuvieran ubicadas las obras de generación, las empresas propietarias de estas obras, al adquirir los terrenos tienen que pagarlos doblemente: Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio. No puede perderse de vista que el municipio ya recibió (o recibirá para los predios correspondientes a proyectos futuros) el valor que tenían (o tendrán) esos terrenos por una sola vez cuando el generador los adquirió (o los adquirirá) y se trata de sumas importantes, pues sabemos la gran cantidad de predios necesarios para la construcción de un proyecto de generación de energía y la construcción de un embalse³. <p>Se puede leer además en la exposición de motivos que: <i>“Las comunidades de los municipios “embalsados” han venido reclamando que las empresas públicas y privadas propietarias de esos predios “inundados” paguen el impuesto predial unificado (Ley 14/83 y 44/90), que han dejado de percibir en estos cerca de 40 años</i></p> <hr/> <p>² Sentencia Corte Constitucional C-439 de 2016: (...) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat general). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquel que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación. Expediente D-11213. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ. Bogotá D.C., diecisiete (17) de agosto 2016.</p> <p>³ En efecto, la ley 56 de 1981 que hoy se pretende reformar, dispone en el artículo 5: “Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, en los programas y obras que el estudio socio-económico de que trata el artículo 60, de esta ley, recomiende. Los recursos de estos fondos provendrán del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquirieron y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios. El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública”.</p>	<p><i>al pasar estas empresas a ser sus propietarias. Esta posibilidad de cobrar el predial unificado tiene muchas controversias sobre su viabilidad jurídica. Una de ellas, sobre qué predio o bien inmueble, ya “inundado”, se haría el avalúo o la actualización catastral que es la base gravable tanto del predial unificado, como la del compensado”.</i></p> <p>Comentarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> No existen municipios “embalsados”. En los municipios en los que se han adelantados obras de generación de energía existen predios que fueron inundados para la obra, que recibieron el doble pago que se explicó en el punto anterior⁴ y que desde la expedición de la Ley 156 de 1981 (aquellos que estaban construidos en esa época o posteriormente) reciben el impuesto predial compensado o compensatorio⁵. Los municipios no han dejado de percibir ingresos respecto de esos predios, como se explicó, reciben impuesto predial compensatorio. <p>Siguen las afirmaciones en la exposición de motivos: <i>“Es por esto que, el presente Proyecto pretende, manteniendo el núcleo fundamental de la Ley 56/91, buscando con unos cambios parciales, alcanzar “actualizar” la forma de liquidar esta compensación anual, para que estas entidades territoriales obtengan de manera gradual y equitativa unos mayores ingresos compensados, como fue el espíritu de la Ley 56, para los territorios que tuvieron que dejar de percibir su mayor ingreso tributario, el predial unificado”.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> No mantiene el núcleo fundamental ni el espíritu de la Ley 56 de 1981 en relación con la compensación para las entidades territoriales como se afirma, que consistía en que al inicio de las obras de generación de energía los municipios recibían un doble pago y luego el impuesto predial compensatorio⁶. <hr/> <p>⁴ Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio. ⁵ A una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. ⁶ Doble pago por los predios: Pagar a los vendedores y pagar la suma de los valores catastrales de los mismos predios al municipio, a una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.</p>
<ul style="list-style-type: none"> En cuanto al impuesto predial compensatorio, ya nos referimos en los acápite anteriores. <p>Agregan en la exposición de motivos: <i>Se consolida el cumplimiento de los principios de los impuestos como son la progresividad, equidad y eficiencia, sobre unos tributos que son propiedad constitucional de los municipios.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> No se demuestra de qué manera esta modificación tributaria es “progresiva, equitativa y eficiente”. Mas bien resulta el efecto contrario. <p>Continuando en la exposición de motivos podemos observar la siguiente afirmación: <i>Los Municipios de Embalses en el Oriente Antioqueño, los cuales son El Peñol, Guatapé, San Carlos, San Rafael, Granada, Concepción y Alejandría, han reclamado por la equidad en su territorio. Lo anterior, debido a que sus dinámicas han sufrido fuertes transformaciones producto de la constitución de los embalses, las tierras agrícolas más aptas para producir fueron inundadas, decayó la actividad agropecuaria tipo minifundio campesino y en gran medida se empezó a depender del turismo, sector que ha sido y sería por mucho tiempo el más afectado con la pandemia, teniendo unos ingresos irrisorios para su desarrollo. Esta queja es similar en otras Regiones como el Norte del Departamento y en todos los Municipios “embalsados” del País.</i></p> <p>Comentarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Los comentarios regionales en relación con los municipios del oriente antioqueño en este punto, no pueden originar la modificación de una ley (ley 56 de 1981) que es de ámbito nacional. Los impactos en los territorios de los proyectos de generación de energía en esa región o en cualquiera otra del territorio nacional son evaluados en cada caso por el Ministerio de Ambiente (o de la ANLA en la actualidad) y para ello ordenan las respectivas medidas de mitigación o reparación. En cuanto a los ingresos irrisorios, diferimos del concepto porque las empresas propietarias de obras de generación pagan a los municipios doblemente por los predios adquiridos y continúan pagando impuesto predial compensatorio en adelante. 	<p>Además de lo anterior, la exposición de motivos del proyecto de Ley 353 trae a colación una serie de ejemplos y de casos específicos (EPM) que no es del caso comentar, en el entendido que una Ley de la República es de aplicación general a todos los agentes y ciudadanos.</p> <p>En cuanto a la destinación de los recursos a los que se tienen que avocar para las obras en el área de influencia de los proyectos de generación (ver supra), se dice en la exposición de motivos que se modifica la redacción del párrafo 2 del artículo 5, actualizándose a la normatividad vigente como es la elección popular de alcaldes, el voto programático, los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981.</p> <p>Comentario:</p> <ul style="list-style-type: none"> No vemos relación alguna con la elección popular de alcaldes, el voto programático, los programas de Gobierno, el plan de desarrollo municipal y la revocatoria del mandato, normas constitucionales y legales expedidas con posterioridad a la Ley 56 de 1981. <p>3. CONSIDERACIONES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.</p> <p>3.1. Consideraciones de carácter constitucional.</p> <p>Para configurar la base del impuesto se incluye el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio.</p> <p>El texto actual de la Ley 56 de 1981 dispone que la base del impuesto debe ser calculada por el valor catastral promedio por hectárea <u> rural </u> en el resto del municipio.</p> <p>Pero por su parte, el proyecto de ley modificatoria a que nos referimos prevé:</p> <p><i> PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria evaluada por el valor catastral promedio por hectárea <u> urbana </u> en el resto del municipio</i></p>

<p>No resulta consistente el hecho de que, tratándose de predios rurales, se tase su valor, para efectos de calcular el impuesto predial compensatorio, con base en el valor de los predios <u>urbanos</u>, sólo porque sus propietarios son generadores de energía.</p> <p>Es un hecho sabido que el valor de la hectárea urbana es mucho mayor. Así pretende el proyecto de ley incrementar el valor del impuesto. No lo estimamos apropiado. Si el predio es rural, porque los inmuebles están en zona rural, no se le puede cobrar con base en el valor de la hectárea urbana porque no lo es.</p> <p>Es una manera de discriminar a estos propietarios (de obras de generación). Esta ha sido la conclusión planteada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva “un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, con los demás propietarios del municipio, hecho que atenta contra el principio de la igualdad⁷ y equidad</p> <hr/> <p>⁷ El principio de igualdad gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra: (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta. Esta ha sido la conclusión planteada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva “un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p>	<p>tributaria de que trata los artículos 958 y 3639 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Si se aprobara este proyecto de ley, en los municipios existirían dos tipos de propietarios de predios rurales: los generadores de energía, a quienes se les calcula el valor de su predio con una ficción como si fueran urbanos (los predios son y serán rurales) y los demás propietarios de predios rurales a quienes el valor de los mismos continúa siendo el que tienen los predios rurales en el municipio, como debe ser, atentando contra los principios constitucionales de equidad e igualdad, como lo hemos señalado.</p> <p>3.2. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA.</p> <p>Las consideraciones de inconveniencia que sostengo como firmante de esta ponencia, son lo suficientemente relevantes para proponer el archivo al Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981. Son las siguientes:</p> <p>3.2.1. CRISIS ECONÓMICA POR CAUSA DE LA PANDEMIA COVID - 19.</p> <p>Como es sabido, el 09 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtió de los efectos del virus denominado coronavirus COVID-19 señalando la importancia de adoptar medidas que previnieran la transmisión y propagación del brote que significaba una emergencia de salud pública a nivel internacional.</p> <hr/> <p>⁸ Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; 3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales. 4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; 6. Promover al logro y mantenimiento de la paz; 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; 9. <u>Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.</u> <p>⁹ ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de <u>equidad</u>, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad. ... Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.</p>
<p>El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia, en consideración de la velocidad en que se propagaba y transmitía el virus afectando a más de 118 países.</p> <p>En consideración de lo anterior, la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social expidió las Resoluciones 0000380 del 10 de marzo y 0000385 del 12 de marzo del mismo año, en las cuales se adoptaban medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.</p> <p>Ahora bien, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de mitigar los efectos del COVID-19. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política Colombiana establece que cuando se presenten hechos que perturben o amenacen de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del País, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá decretar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días, sin exceder los noventa días en el año calendario.</p> <p>La declaratoria del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, junto con sus ministros, para la emisión de decretos con fuerza ley destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de esta. Así, se profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 24 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril del mismo año.</p> <p>De acuerdo con lo señalado en el Decreto 417 del 17 de marzo del presente año, los efectos del brote por coronavirus COVID-19 representan una afectación a la economía del país, en “magnitudes impredecibles e incalculables”.</p> <p>De igual manera, el Decreto señala lo siguiente:</p> <p><i>“(…) Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar periodos largos en volver a desarrollarse”.</i></p>	<p>Ahora bien, el estado de emergencia sanitaria, está actualmente decretado hasta el 31 de mayo de 2021, de conformidad con el Decreto 202 del 25 de febrero de 2021.</p> <p>Es un hecho que la Pandemia Covid -19 ha ocasionado en el País una crisis económica sin precedentes que no hace aconsejable que las empresas, en este caso las propietarias de obras de generación de energía, deban asumir aumentos tributarios gravosos (en este caso en el impuesto a predial compensatorio) porque justamente lo que requieren es lograr sobrepasar esta crisis para convertirse en motores de la reactivación económica post pandemia.</p> <p>En este sentido, el 3 de septiembre de 2020 se advirtió que de acuerdo con un nuevo informe de la OCDE, los gobiernos emprendieron acciones fiscales sin precedentes como respuesta a la crisis por COVID-19; sin embargo, los países tendrán que apoyar la recuperación económica dados los retos fiscales, cada vez mayores¹⁰.</p> <p>En el informe Reformas de Políticas Tributarias 2020 (Tax Policy Reforms 2020) se describen las reformas fiscales instauradas a últimas fechas en todos los países de la OCDE, así como en Argentina, China, Indonesia y Sudáfrica. Asimismo, se identifican las principales tendencias de política fiscal adoptadas antes de la crisis por COVID-19 y se analizan las medidas fiscales generales puestas en marcha por los países como respuesta a la pandemia, desde su brote inicial hasta junio de 2020.</p> <p>En el informe se muestra que, si bien la magnitud de los paquetes fiscales con que se respondió a la crisis por COVID-19 varió en los distintos países, la mayoría fueron importantes y muchos países tomaron medidas sin precedentes. También se destaca que la mayoría de los países adoptaron un enfoque gradual al COVID-19 y ajustaron de manera paulatina sus paquetes fiscales a medida que la crisis se desarrollaba. En un principio, las respuestas gubernamentales se centraron en respaldar los ingresos de los hogares y la liquidez de las empresas para ayudarles a mantenerse a flote. Debido a que la crisis ha continuado, muchos países ampliaron sus paquetes de respuestas iniciales. Las medidas y los debates más recientes sugieren que la etapa de recuperación será sustentada por la política fiscal expansiva prevaleciente en diversos países.</p> <p>Según el informe, ante los altos niveles de incertidumbre que los países afrontan, será clave actuar con agilidad en materia de política y mantener medidas de apoyo</p> <hr/> <p>¹⁰ http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/reformasdepolitica-tributarias2020.htm</p>

focalizado por el tiempo que sea necesario para evitar huellas profundas. Una vez que la recuperación esté encaminada, los gobiernos deberán cambiar de la gestión de la crisis a la implementación de reformas fiscales más estructurales, aunque procurando no actuar de manera prematura, pues esto podría poner en peligro dicha recuperación. “En estos momentos, la atención deberá centrarse en la recuperación económica. Ya con este proceso firmemente en marcha, los gobiernos, en vez de limitarse a volver a las condiciones previas, deberían aprovechar la oportunidad para construir una economía más verde, más incluyente y más resiliente”, dijo Pascal Saint-Amans, Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE. “Una vía que habrá de priorizarse con urgencia es la de la reforma a la tributación ambiental y las políticas fiscales para combatir la desigualdad.”

La creciente presión sobre las finanzas públicas, así como la mayor demanda de una distribución más equitativa de la carga, deberán también imprimir un nuevo impulso para llegar a un acuerdo sobre la fiscalidad digital. “La cooperación fiscal será aún más importante para prevenir que las disputas fiscales se conviertan en guerras comerciales, lo cual lesionaría la recuperación en un momento en el que la economía mundial sencillamente no puede permitírselo”, afirmó el señor Saint-Amans.

En artículo publicado en el periódico económica La Republica también se reiteraron las recomendaciones de la OCDE:

jueves, 4 de marzo de 2021 - La República¹¹

A. OCDE

Los países deben evitar aumentar impuestos para abordar la crisis del covid-19, dijo el jueves la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, un día después de que Reino Unido anunciara planes para subir el tributo a las corporaciones.

Inflación anual de la OCDE se recupera 1,5% en enero, mientras zona euro aumenta 1,4% Los gigantescos déficits públicos que han surgido cuando los gobiernos

¹¹ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/ocde-recomienda-no-aumentar-los-impuestos-para-pagar-dificultades-ante-la-cri-sis-3134703>

rescataron a sus economías afectadas por la pandemia están alimentando la presión y la acción en algunos países, para aumentar los impuestos.

“No aumente sus impuestos para pagar el covid”, dijo el jefe de política tributaria de la OCDE, Pascal Saint-Amans, en una actualización en línea sobre el trabajo de su departamento.

“Se debe asegurar que el aumento de la deuda sea sostenible fomentando el crecimiento, favoreciendo la inversión, teniendo una política propia. Pero los impuestos no son la respuesta”, agregó.

Aunque no destacó a Reino Unido, Saint-Amans hizo sus comentarios un día después de que Londres anunciara que aumentaría su impuesto corporativo a las grandes empresas al 25% desde el 19% a partir de 2023, el primer aumento en casi medio siglo.

El objetivo es moderar la carga con una “superdeducción” de dos años para la inversión para estimular una rápida recuperación de la crisis del covid-19.

B. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Para corroborar lo antes mencionado, cabe resaltar que, de conformidad con las estimaciones de crecimiento económico plasmadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 en Colombia, para este año (2020) la economía se estima que se contraiga un 5.5% y apenas para el 2021 se recupere creciendo un 6.6%.

Tabla 47. Principales supuestos macroeconómicos

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PIB Real	-5.5	6.8	5.5	5.0	4.6	4.2	3.9	3.6	3.4	3.3	3.3	3.3
(% variación anual)	-5.5	6.8	5.5	5.0	4.6	4.2	3.9	3.6	3.4	3.3	3.3	3.3
PIB Real	-4.5	11.5	8.7	8.2	7.7	7.3	7.0	6.7	6.5	6.4	6.4	6.4
(% variación anual)	-4.5	11.5	8.7	8.2	7.7	7.3	7.0	6.7	6.5	6.4	6.4	6.4
Tipo de cambio (\$/€)	4.100	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
(\$ promedio año)	4.100	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
Tasa de interés local (% promedio año)	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
Tasa de interés ext. (% promedio año)	5.4	4.5	4.1	3.9	3.8	3.7	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6
Inflación (% fin año)	-2.4	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Balanza primaria (% acumulado año)	-8.0	-1.5	0.7	1.3	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.4	1.4	1.3

Fuente: MFCP - DQPN.

En conclusión, una reforma del impuesto predial compensatorio como la planteada en este proyecto de ley, sería un claro ejemplo de una actuación que pondría en riesgo la recuperación económica que aún no se ha materializado, y apenas se espera que empiece a presentarse en el año 2021.

3.2.2. SECTOR ELÉCTRICO FUNDAMENTAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONOMICA. CONPES 4024 DE 2021.

En este punto, es importante resaltar los conceptos de política pública establecidos en el CONPES 4024 del 11 de febrero de 2021: “POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE: NUEVO COMPROMISO POR EL FUTURO DE COLOMBIA”.

Se dispone allí que la afectación a la salud de la población por COVID-19, las medidas de autocuidado, y las medidas de contención implementadas por el Gobierno se convirtieron en choques que afectaron el funcionamiento normal de la economía. El primer choque afectó, por un lado, la salud de los trabajadores y los hogares, y por ende sus ingresos al aumentar las ausencias laborales y horas trabajadas; y por el otro, afectó el consumo privado debido al aislamiento voluntario e involuntario. El segundo choque, debido al cierre parcial o total de los negocios, generó impactos diferenciales sobre los sectores productivos y los tipos de empresas. Las finanzas públicas sufrieron un impacto negativo doble, debido a que los ingresos por impuestos cayeron y los egresos para mitigar la crisis económica y de salud aumentaron.

Ante esta situación, el Gobierno nacional diseñó y ejecutó un conjunto de medidas para la contención de la transmisión del virus y la mitigación de los efectos sociales y económicos, con el objetivo de proteger la vida y bienestar de los colombianos, principalmente los más vulnerables, siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) y la mejor información y prácticas internacionales.

El Documento CONPES 3999¹² presenta este conjunto de medidas de respuesta inicial. Aunque estos esfuerzos han sido determinantes para mitigar los efectos de

¹² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3999.pdf>.

la pandemia, el país, al igual que el resto del mundo, enfrenta una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente, reflejada principalmente en la disminución del crecimiento económico, el aumento de la tasa de desempleo y el aumento en índices de pobreza.

En consecuencia, la Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente tiene por objetivo desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto.

En este sentido, la política propone en diferentes frentes acciones integrales, complementarias y sostenibles en el tiempo, y presenta el plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia propuesto por el Gobierno para ser adelantado con la colaboración del sector privado en los próximos años. El primer frente, hogares, propone acciones encaminadas a vacunar a la población y lograr inmunidad al COVID-19 (incluye la adquisición, almacenamiento, distribución y administración de una vacuna segura y eficaz atendiendo criterios de priorización que garanticen un acceso equitativo a toda la población); a reducir el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad económica de los hogares, y a mitigar la des acumulación de capital humano que ha acentuado la pandemia. El segundo frente, sector productivo, propone acciones para reforzar su capacidad para transitar hacia una producción más sostenible y sofisticada, creando empleo e internacionalizándose. El tercer frente, marco institucional, propone acciones para reforzar las capacidades institucionales necesarias para responder efectivamente a un proceso de reactivación.

El cuarto y último frente, desarrollo digital, propone acciones para acelerar, complementar y fortalecer los habilitadores digitales.

Las acciones propuestas por la política, y consignadas en el plan de acción y seguimiento (PAS) tendrán un horizonte de seis años empezando en 2021 y finalizando en 2026, con una inversión total aproximada de 3.870.459 millones de pesos que provienen de los recursos propios de las entidades del Gobierno nacional. Las acciones y componentes articulados en esta política de reactivación son habilitantes y complementarias, a esta financiación se suma la gran apuesta de inversiones del plan de reactivación Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia

que propone recursos para inversiones por más de 135 billones de pesos en los sectores de edificación de vivienda, infraestructura, educación, petróleo e hidrocarburo, agropecuario, actividades artísticas, administración pública y servicios profesionales, entre otros. La combinación de estas dos fuentes de financiación busca lograr dos objetivos complementarios, el primero tener una agenda de políticas de mediano y largo plazo para alcanzar una senda de crecimiento sostenible e incluyente, mientras que la segunda busca principalmente inyectar los recursos de corto plazo que compensen la contracción que produjeron los cierres derivados de la pandemia para volver a los niveles de producción y empleo de inicios de 2020, e incluso mejorarlos. Ambos pilares de la reactivación se enmarcan entonces en una sola visión respondiendo a objetivos coyunturales y estructurales.

La política para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente se compone de 4 ejes: hogares, aparato productivo, marco institucional y desarrollo digital, y se encuentra articulada con las medidas e instrumentos que el Gobierno nacional tiene en marcha para atender las necesidades identificadas en los ejes previo a la pandemia.

A. TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La transición energética que ha emprendido Colombia se considera un elemento determinante para la reactivación económica al traer nuevas inversiones y asegurar el abastecimiento energético bajo criterios económicos, asegurando el uso racional y eficiente de los diferentes recursos. La expansión del sistema eléctrico junto con el incremento en las inversiones, eficiencia y suficiencia financiera en la prestación del servicio, basado en los desarrollos de las Leyes 14267 y 14368 de 1994, ha redundado en la implementación y uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) para la diversificación de la matriz energética. A estos esfuerzos se suma la Ley 1715 de 2014 y el PND 2018-2022, en el Pacto por la sostenibilidad. En 2019, gracias a estos precedentes, se celebró la primera subasta de contratos de largo plazo para proyectos renovables, sin embargo, es necesario generar líneas de acción específicas que permitan llevar estas tecnologías, de manera coordinada, a regiones que aún no cuentan con el servicio.

Respecto a los esfuerzos de política para la promoción y desarrollo de proyectos minero-energéticos, se resalta: el Documento CONPES 3762 Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos – PINES74, que expone los lineamientos para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados como de interés

nacional y estratégicos: el Documento CONPES 3990 Colombia potencia bioeconómica sostenible 2030 establece líneas de acción para la promoción del desarrollo de proyectos de hidrocarburos costa afuera, y el Documento CONPES 3866 busca el desarrollo productivo.

El PND 2018-2022, en el Pacto por los recursos minero-energéticos, estableció como objetivo consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios poniendo en marcha un nuevo modelo de relacionamiento entre el Gobierno nacional y los entes territoriales. El modelo se apoya en principios de coordinación y concurrencia nación territorio, promoviendo instrumentos que garanticen la participación ciudadana, con base en información previa, permanente, transparente, así como en herramientas de monitoreo y mejora del relacionamiento. De igual manera, el PND 2018-2022 establece que la institucionalidad minero-energética incluirá en sus procesos de planificación, el conocimiento y la información geocientífica del suelo y subsuelo como son sus potencialidades, y restricciones, así como los determinantes ambientales, las oportunidades para el desarrollo económico de la región, la multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas. Producto de estas disposiciones se definió el Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2017) con el objetivo de consolidar el sector como dinamizador de desarrollo de territorios sostenibles.

A pesar de que se ha avanzado en la creación y la puesta en marcha de instrumentos de política pública en materia de salud, protección social, sector productivo y finanzas públicas, el país, al igual que el resto del mundo, ha entrado en una crisis económica y social sin precedentes en la historia reciente. Esta situación demanda el diseño y la implementación de intervenciones de política pública adicionales a las ya existentes, con el fin de mitigar, en el corto plazo, los impactos negativos que el coronavirus ha ocasionado sobre los hogares, el sector productivo y el marco institucional, y de mejorar, en el largo plazo, la ruta de desarrollo que el país estaba transitando cuando fue golpeado por la pandemia, de manera que se fortalezca la resiliencia del sistema para soportar choques futuros como los del COVID-19.

B. MARCO CONCEPTUAL

Para entender el impacto de la pandemia del COVID-19 en la economía colombiana y cómo generar soluciones efectivas de política, es conveniente emplear alguna conceptualización acerca del funcionamiento de la economía en el agregado. El sistema económico es una red compleja de partes interdependientes compuesto por

individuos, hogares, empresas y gobiernos, dentro y fuera de un país, que se relacionan a través de los mercados. Cada parte es –directa o indirectamente– empleado, cliente, vendedor, prestamista, deudor, etc., de las otras (Gourinchas, 2020). Si estas relaciones económicas fallan a gran escala, se puede generar una reacción en cadena que potencialmente cree una crisis económica (Baldwin & Weder di Mauro, 2020).

Los choques e impactos económicos relacionados con el COVID-19 pueden entenderse a partir del flujo circular del ingreso, un modelo que evidencia la interdependencia entre los actores económicos y que explica cómo el ingreso circula entre ellos para garantizar el funcionamiento del aparato productivo. El primer choque que el coronavirus produjo en la economía fue la afectación en la salud física de los trabajadores y los miembros de los hogares, con lo cual se redujeron los salarios pagados (por ausencias laborales y menos horas trabajadas) y el consumo privado (por temor a salir a la calle y el confinamiento voluntario), respectivamente (Baldwin & Weder di Mauro, 2020). Este choque sobre la salud de las personas afectó más a la economía de los hogares que a la economía agregada, toda vez que no todas las personas se enferman al mismo tiempo por COVID-19 ni el número total de enfermos en un momento dado del tiempo es lo suficientemente grande para paralizar la economía en su conjunto.

Las medidas de contención del coronavirus generan, entonces, choques negativos en la oferta agregada que, a su vez, derivan en choques de demanda agregada que amplifican la desaceleración inicial, debido a la disminución de horas trabajadas, la destrucción de empleos y el cierre parcial o total de firmas (Guerrieri, Lorenzoni, & Straub, 2020). Estos efectos son particularmente profundos para trabajadores informales e independientes que no cuentan con contratos laborales ni mecanismos de protección social, y para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que no cuentan con capital ni ahorros suficientes para poder solventar gastos fijos durante semanas o meses en los que obtienen ingresos por ventas de bienes y servicios por debajo de lo esperado. En situaciones en las que la contracción de la demanda agregada es mayor a la contracción inicial de la oferta agregada, es necesaria una combinación efectiva de políticas fiscales, monetarias y comerciales para estimular el gasto y la inversión, al tiempo que evita el cierre de negocios y caídas en la productividad (Guerrieri, Lorenzoni, & Straub, 2020).

Si bien la crisis económica empezó con las medidas de contención voluntarias y públicas, el fin de la contracción económica no terminará necesariamente con el control del coronavirus ni el levantamiento de las restricciones a la movilidad

(Uniandes, 2020). Alguno de los impactos del COVID-19 sobre la economía y la sociedad serán irreversibles (como la muerte de personas y el cierre permanente de algunas empresas) y otros tardarán un tiempo en desaparecer (como la destrucción de algunos empleos y el cierre temporal de negocios). Debido a que la recuperación económica y social es un proceso que no será inmediato ni equilibrado en los sectores económicos y las regiones, es necesario que se ponga en marcha una Política para la Reactivación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente (PRCSI).

C. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA

Durante el tercer trimestre de 2020 el PIB se redujo 9,0 % frente al mismo trimestre de 2019 (Gráfico 1), acumulando una caída en este periodo de 8,1 %. De esta manera y a pesar de la recuperación de la economía frente a la reducción registrada en el segundo trimestre de 2020 (-15,8 %), los pronósticos indican que 2020 registraría una caída de 8,2 % según el FMI y de entre 6 % y 8% de acuerdo con la OECD. El Banco de la República pronostica una reducción de 7,6 % y el Gobierno una de 6,8 %.



en una caída de la demanda mundial acompañada de una reducción histórica de los precios del petróleo, los cuales terminaron por profundizar la crisis de la economía colombiana, por cuenta de menores volúmenes y exportaciones con menor valor, dada la reducción en los términos de intercambio. A pesar de que la actividad económica ha venido mejorando de la mano del levantamiento paulatino de las medidas de distanciamiento social, las restricciones en otros países han vuelto a intensificarse durante el último trimestre de 2020 principalmente, e inicios de 2021, en Europa y en Estados Unidos debido a los brotes virales.

A nivel interno, el impacto de la pandemia se evidenció desde la segunda quincena de marzo de 2020. A comienzos de 2020 el crecimiento esperado para el primer trimestre era de alrededor de 3,6 %, pero dada la pandemia, éste resultó ser de solo 1,1 % según lo reportado por el DANE. Por su parte, el informe de "Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional" del primer trimestre de 2020, presentado por el Banco de la República, indicó que el déficit en la cuenta corriente se redujo de -4,5 % a -3,7 % dado el balance entre el deterioro de las ventas externas, que cayeron en USD 1.621 millones, y la contracción de las importaciones, que a su vez se redujeron en USD 2.439 millones debido a la desaceleración de la economía. No obstante, en el mismo informe se destaca que la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó de USD 3.385 millones a USD 3.589 millones comparado con el primer trimestre de 2019. A pesar del gran deterioro de las economías y la fuerte contracción que se registró en el segundo trimestre de 2020, no se dio una gran salida de capitales y la IED continuó fluyendo hacia Colombia.

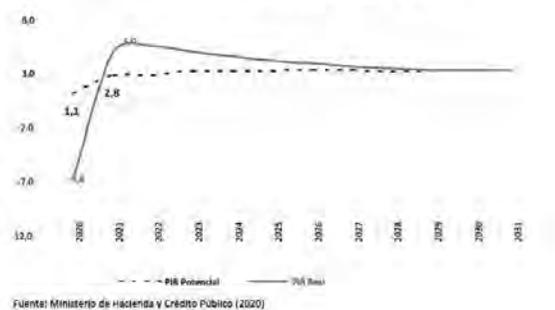
Después de abril de 2020, y de la mano de las primeras reducciones en las medidas de distanciamiento social, los indicadores líderes como el consumo de gasolina y las compras con tarjeta de crédito y débito indicaron una mejoría. En el caso de la demanda de energía se vio como su variación total pasó de -10,8 % en abril a -7,5 % en mayo y la demanda de energía no regulada (más asociada a la actividad industrial) pasó de caer 24,5 % en abril a bajar 18,5 % en mayo. Igualmente, las exportaciones mostraron resultados menos negativos, pasando de una caída de 52,3 % en abril a una reducción de 40,6 % en mayo. Pese a ello, y a que la mejoría continuó en junio, el segundo trimestre mostró una contracción de 15,8 % en el PIB por cuenta de las caídas de 15,9 % en el consumo, de 33,6% en la inversión; de 27,5 % en las exportaciones y de 30,2% en las importaciones.

Contexto macroeconómico y fiscal de la economía colombiana para los próximos años

Recientemente, el Gobierno nacional ajustó las metas señaladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, presentado en junio 26 de 2020, en razón a los resultados de crecimiento del tercer trimestre, al desempeño de los socios comerciales, al precio del petróleo, y al comportamiento del recaudo en 2020. Este ajuste se explica por cuenta del impacto de la pandemia en los balances tanto empresariales como de personas naturales, que han tenido que cubrir una mayor proporción de sus obligaciones tributarias con papeles.

De esta forma, se proyecta una contracción del PIB de 6,8 % para 2020 y una recuperación para 2021 de 5,0 %. Para el año 2022, se proyecta una expansión de 4,9 % y para 2023-2029, se proyecta un crecimiento menos pronunciado entre 4,8 % y 4,0 %. Finalmente, entre 2030 y 2031, se estima que la economía crecerá entre 3,9 % y 3,3 %. (Gráfico 2): estas metas de crecimiento asumen un precio del petróleo 139 de USD 43,01 en 2020, de USD 50,2 en 2021 y de USD 58,8 en 2022. A partir de 2023 y hasta 2031, se proyecta un precio del petróleo ascendente entre USD 64,8 y USD 76,3.

Gráfico 2. Senda de crecimiento del PIB potencial y observado definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)



D. AFECTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LA DEMANDA POR SUS PRODUCTOS Y SERVICIOS

La crisis producida por el COVID-19 profundizó e hizo más notorios los problemas estructurales que afectan al sector productivo y su capacidad para generar crecimiento alto y sostenible. Además, afectó directamente el aparato productivo por medio de una contracción de la demanda y de la oferta de productos y servicios de las empresas. Las empresas reportaron una disminución de la demanda del 69,1 % (DANE, 2020), situación que ha generado dificultades de abastecimiento de insumos para siete de cada diez empresarios y restricciones de acceso al financiamiento en el 28,3 % de las empresas (Confecámaras, 2020). Así mismo, se ha presentado una reducción significativa en el número de unidades productivas creadas, cayendo en un 26,3 % al comparar los periodos enero-junio de 2019 y 2020. Industria y comercio han sido los sectores más afectados al reportar respectivamente 74,8 y 81,3 %, y el 59,7 y 61,2 % de las empresas una disminución en el flujo de efectivo en abril y junio de 2020. Esto sugiere una lenta recuperación en los ingresos a pesar de la apertura inteligente.

Se prevé también el desarrollo de soluciones solares fotovoltaicas aisladas individuales, microrredes, sistemas eólicos o el uso de biomasa, que no solo impulsarán la economía, sino que brindarán mejores condiciones de vida para algunas poblaciones del país.

Necesidad de fortalecer la conectividad a Internet en los territorios. Existen en el CONPES 4023 del 11 de enero de 2021 innumerables iniciativas para fortalecer la participación de las entidades territoriales y mejorar sus ingresos.

Importante concluir que el plan de Inversiones para la reactivación y el crecimiento sostenible e incluyente "Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia", propuesto por el Gobierno nacional para ser adelantado con el sector privado en los próximos años, asciende a más de 135 billones de pesos de los cuales el 7,2 % se destinará al sector de vivienda y el 42,4 % al sector de transporte, impactando la productividad futura de la economía además de distribuir las inversiones por todas las regiones del país. Adicionalmente, el 3,9 % se destinará al sector de educación; el 26,3 % a inversiones en el sector de minas y energía; el 4,4 % para el sector inclusión social; y el restante 15,8 % corresponde a inversiones en el sector agropecuario, deporte, entre otros.

3.2.3. OTRAS CONSIDERACIONES.

A. EXISTENCIA DE UNA LEY QUE PUEDE AUMENTAR LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL IMPUESTO PREDIAL COMPENSATORIO

Lo primero que hay que resaltar es que la modificación de la Ley 56 de 1981 no es necesaria. Si lo que se pretende es aumentar los ingresos de los municipios por concepto del impuesto predial compensatorio, ya existe una ley que les permite lograr ese resultado de manera similar.

En efecto, la ley 14 de 1983, artículo 5 (modificado por la Ley 75 de 1986) les otorga a las autoridades catastrales municipales la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de siete (7) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales de mercado inmobiliario.

Así las cosas, si los municipios proceden a realizar la actualización de los avalúos catastrales de los predios ubicados en su territorio, en cumplimiento de ese deber legal mencionado, de esta manera se puede lograr el incremento de la base del impuesto que pueden cobrar a todos los propietarios del respectivo municipio y, por ende, el monto a recaudar por ese concepto. De acuerdo con la información que tenemos de nuestros Asociados, es un hecho que aquellos municipios que han realizado esta actualización catastral han recibido más ingresos por impuesto predial de las empresas generadoras que aquellos que no han emprendido esa labor.

B. PARA CONFIGURAR LA BASE DEL IMPUESTO SE INCLUYE EL VALOR CATASTRAL PROMEDIO POR HECTÁREA URBANA EN EL RESTO DEL MUNICIPIO.

El texto actual de la Ley 56 de 1981 dispone que la base del impuesto debe ser calculada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio.

Pero por su parte, el proyecto de ley modificatoria a que nos referimos prevé:

<p>PARÁGRAFO. La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda el área adquirida por la entidad propietaria avaluada por el valor catastral promedio por hectárea urbana en el resto del municipio.</p> <p>No resulta consistente el hecho de que, tratándose de predios rurales, se tase su valor, para efectos de calcular el impuesto predial compensatorio, con base en el valor de los predios urbanos, sólo porque sus propietarios son generadores de energía.</p> <p>Es un hecho sabido que el valor de la hectárea urbana es mucho mayor. Así pretende el proyecto de ley incrementar el valor del impuesto. No lo estimamos apropiado. Si el predio es rural, porque los inmuebles están en zona rural, no se le puede cobrar con base en el valor de la hectárea urbana porque no lo es. Es una manera de discriminar a estos propietarios (de obras de generación), en relación con los demás propietarios del municipio, hecho que atenta contra el principio de la igualdad y equidad tributaria de que trata los artículos 95 y 363 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>Si se aprobara este proyecto de ley, en los municipios existirían dos tipos de propietarios de predios rurales: los generadores de energía, a quienes se les calcula el valor de su predio con una ficción como si fueran urbanos (los predios son y serán rurales) y los demás propietarios de predios rurales a quienes el valor de los mismos continúa siendo el que tienen los predios rurales en el municipio, como debe ser.</p> <p>La manera acertada como los municipios podrían incrementar el valor del impuesto a recibir de todos los propietarios de inmuebles rurales en su territorio es incrementando el valor catastral de todos los inmuebles de este tipo, en cumplimiento de la ley 14 de 1983, como lo decimos en el punto 1 de este documento; no aumentando de manera asimétrica el valor del impuesto únicamente para los generadores de energía.</p>	<p>C. EN VIRTUD LA LEY 56 DE 1981 LAS EMPRESAS GENERADORAS DE ENERGÍA, AL ADQUIRIR LOS TERRENOS TIENEN QUE PAGARLOS DOBLEMENTE: PAGAR A LOS VENEDORES Y PAGAR LA SUMA DE LOS VALORES CATASTRALES DE LOS MISMOS PREDIOS AL MUNICIPIO.</p> <p>No puede perderse de vista que el municipio ya recibió (o recibirá para los predios correspondientes a proyectos futuros) el valor que tenían (o tendrán) esos terrenos por una sola vez cuando el generador los adquirió (o los adquirirá) y se trata de sumas importantes, pues sabemos la gran cantidad de predios necesarios para la construcción de un proyecto de generación de energía y la construcción de un embalse.</p> <p>En efecto, la ley 56 de 1981 que hoy se pretende reformar, dispone en el artículo 5:</p> <p>"Los municipios en cuyo territorio se construyan las obras a que se refiere esta ley, constituirán fondos especiales cuyos recursos estarán destinados a inversión, en los programas y obras que el estudio socio-económico de que trata el artículo 6o. de esta ley, recomiende. Los recursos de estos fondos provendrán del pago que las entidades propietarias deberán hacer a los municipios de un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona y que pagarán, por una sola vez, a los respectivos municipios, independientemente del pago del precio de compraventa a sus propietarios. El avalúo catastral, base para este pago será el último hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por las entidades regionales autorizadas para ello, a la fecha en que la zona de las obras a que esta ley se refiere, sea declarada de utilidad pública".</p> <p>Así era el esquema que se pretendía y que está vigente: altos ingresos para los municipios recibir el valor de los inmuebles por una sola vez y luego seguir cobrando el impuesto predial compensatorio a una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Estimamos que debe conservarse ese esquema.</p>
<p>D. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS POR LOS MUNICIPIOS DEL DOBLE PAGO DE LOS PROPIETARIOS DE OBRAS DE GENERACIÓN.</p> <p>El valor recibido por los municipios, de la suma de los avalúos catastrales de los predios que adquiera el generador de energía para su proyecto, en la legislación actual, debe ser destinado a inversión en los programas y obras que el estudio socio-económico que presente el propietario de la obra de generación, con consideraciones sobre la incidencia de las obras en las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades o grupos humanos que habiten el área de influencia, y las recomendaciones y propuestas sobre las obras o rubros necesarios para la mejor inversión de los recursos.</p> <p>En la modificación que propone el proyecto de modificación de la Ley a la 56 de 1981, cambian la destinación de estos recursos, que "sólo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental".</p> <p>Si bien los planes de desarrollo, el saneamiento básico y el mejoramiento ambiental son importantes para los municipios, se pierde la conexión de estos recursos con el proyecto de generación y sus efectos o impactos para la comunidad en la zona de influencia, filosofía con la que este pago fue creado.</p> <p>La destinación actual (Ley 56 de 1981) de estos recursos es más conveniente porque van para obras y programas que proponen las empresas y se relacionan directamente con los impactos del proyecto de generación. Para los planes de desarrollo del municipio, los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental de los municipios ya las empresas de generación aportan a los municipios las transferencias del artículo 45 de la ley 99 de 1993, que al 2019 ya ascienden a 2,7 billones de pesos desde el año 1994.</p> <p>E. INCREMENTO DESMESURADO DE LA TARIFA QUE PROPONE EL PROYECTO DE LEY.</p> <p>En la actualidad la tarifa aplicada para el impuesto predial compensatorio, como hemos señalado, es el 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.</p>	<p>Lo que marca la diferencia, es el momento en que se toma la tarifa, para efectos de aplicarle ese 150%. La norma que rige hoy en día es el decreto 2024 de 1982, decreto este último reglamentario de la ley 56 de 1981, que dispone que se entienda por "impuesto predial vigente" para efectos del parágrafo del artículo 4º de la Ley 56 de 1981 el que regía el 5 de octubre del mismo año, respecto de las obras en construcción y el que rija en la fecha de la compra del inmueble, para las nuevas obras. Sobre ese es que se calcula el 150%.</p> <p>Lo que propone el proyecto de ley que estamos comentando es: "Una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio, en la respectiva anualidad fiscal".</p> <p>De acuerdo con la frase del párrafo anterior que se subraya, contenido en el proyecto de ley en comentario, la tasa del 150% se actualizaría a la tarifa actual, lo que incrementaría de manera considerable su valor, yendo en contra del esquema de equilibrio de los aportes a los municipios por parte de los propietarios de obras de generación (recordemos que también "pagaron" el valor de los predios doblemente, como se explicó (al vendedor y al municipio)).</p> <p>F. SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL C-148 DE 1994</p> <p>El artículo 4 de la Ley 56 de 1981, que establece la normativa de impuesto predial compensatorio que hemos venido comentando, fue demandado ante la Corte Constitucional porque a criterio del demandante creaba beneficios y exenciones en el impuesto predial, en favor de los propietarios de obras de generación. En sentencia de fecha 23 de marzo de 1994, con ponencia del magistrado Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional señaló y decidió:</p> <p>"La entidad propietaria de las obras", no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. La empresa debe hacer los siguientes pagos:</p> <p>En primer lugar "una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos". Es claro que con esta suma remedia o repara las posibles pérdidas del municipio en razón del cambio de destinación de las tierras.</p> <p>En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el "impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos".</p>

Como se ve, solamente quedan por fuera del impuesto, construcciones tales como presas y estaciones generadoras, por varias razones: la primera, su valor demasiado elevado; la segunda, el ser obras directamente relacionadas con la prestación del servicio público; y la tercera, el estar incluidos los terrenos que ocupan en la compensación por el impuesto predial prevista en el literal a) del artículo.

De otra parte, consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad.

No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el parágrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

Pero, además, hay que tener presente que la misma entidad propietaria debe pagar al municipio respectivo, por una sola vez, "un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona" artículo 5, inciso 2, de la ley 56 de 1981.

Finalmente, no hay que olvidar que, generalmente, las obras a que se refiere la ley 56 de 1981, causan beneficios generales a las regiones en las cuales se construyen. Tal es el caso de hidroeléctricas, acueductos, obras de riego, etc. .

La conclusión de la Corte Constitucional no puede ser más clara y contundente: La entidad propietaria de las obras de generación, no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. Ella debe hacer los siguientes pagos: En primer lugar "una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos". En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el "impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos".

Consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones

generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad. No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el parágrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

G. APORTES DE LOS GENERADORES DE ENERGÍA A LOS MUNICIPIOS.

El pago del impuesto predial compensatorio está lejos de ser el único aporte de las empresas de generación de energía a los municipios del área de influencia de sus plantas, para asegurar que su presencia en el territorio contribuye al bienestar de las poblaciones.

Pagan en adición el Impuesto de industria y comercio a los municipios, en los términos de la varias veces citada Ley 56 de 1981.

De otro lado, las empresas generadoras de energía invierten muchos recursos en las comunidades, aportando a las regiones de acuerdo a las necesidades locales, en proyectos convenidos con dichas comunidades, en áreas como capacitación, educación, salud, saneamiento básico, entre otros. Según la información disponible, entre el 25% y 40% del valor total de cada proyecto se invierte en programas socio-ambientales en las áreas de influencia.

Además de lo anterior, las Transferencias del Sector Eléctrico de la ley 99 de 1993, los generadores de energía han transferido 5.4 billones de pesos a los municipios y corporaciones autónomas regionales, la mitad de estos recursos para los municipios donde están ubicados las plantas de generación, desde el año 1994 hasta el año 2019.

H. UN EJEMPLO

Como se puede ver en el siguiente ejemplo correspondiente a una empresa generadora de energía, en sólo uno de los municipios en los que debe pagar el impuesto predial compensatorio, el incremento en el impuesto si llegare a ser aprobado el proyecto de ley en los términos propuestos implicaría un incremento del 1.750%, sólo en lo que se refiere al impuesto predial compensatorio. Existen todos los ejemplos disponibles y bastaría con extrapolar esta información en el caso de todas las empresas propietarias de obras de generación de energía en el país.

IMPUESTO PREDIAL													
AÑO DE 2020													
Tipo Impuesto	Área base - has.	Valor promedio/ha. RURAL	Valor promedio/ha. URBANA	Avalúo Catastral	Tasa Impto. ACTUAL	Tasa Impto. Proyecto Ley	V/r Impto	Compensación 150% ACTUAL	Sobretasa Corp.	Valor a cancelar ACTUAL	Compensación Proyecto Ley	Sobretasa Corp.	Valor a cancelar Proyecto
Rural	2.901,27 4887	447.344,5 1	2.236.722 .55		0,006	0,021		7.787.21 6	0	7.787.2 16	136.276. 286	0	136.276 .286
PREDIAL PROYECTO	1.450,63 7444		2.236.722 .55			0,014			0	45.425.4 29	0	0	45.425. 429
Construcciones				4.779.046. 230,00	0,016		76.464. 740	7.168. 569	76.464. 740				83.633. 309
TOTAL A PAGAR										84.251. 956			265.335 .024

4. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

Conforme a las consideraciones de carácter constitucional y de conveniencia, el ponente firmante concluye que el proyecto de ley es inconstitucional e inconveniente.

Conforme a las consideraciones de conveniencia descritas anteriormente, el ponente concluye que la presente iniciativa, aunque contiene algunos fines y objetivos loables, resulta inconveniente y va en contravía de una reactivación económica, como lo necesita la economía colombiana en este momento.

5. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, nos permitimos rendir ponencia NEGATIVA y solicitamos a los Honorables compañeros de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, ARCHIVAR el Proyecto de Ley número 353 de 2020 Cámara "Por medio del cual se modifica parcialmente la ley 56 de 1981".

Cordialmente,


JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Atlántico


RELYN GONZÁLEZ DUARTE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena

CONTENIDO

Gaceta número 435 - viernes 14 de mayo de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 378 de 2020 Cámara, por medio del cual se reconoce y se fortalece la labor que ejercen los vocales de control de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 558 de 2021 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia al centenario de la fundación del Municipio de Puerto Rondón (Arauca) y se dic tan otras disposiciones. 6

Informe de ponencia para segundo debate proyecto de ley número 142 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre Importación Temporal”, hecho en Estambul, República de Turquía, el 26 de junio de 1990. 9

Informe de ponencia negativa para primer debat proyecto de ley número 353 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 56 de 1981. 15

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 13 de mayo de 2021. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **negativa** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.353 de 2020 Cámara: **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 56 DE 1981”**, presentado por los Representantes a la Cámara JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA y KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA