



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 995

Bogotá, D. C., lunes, 29 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS

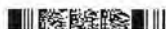
#### MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se crea la Política Nacional de Austeridad en el Gasto Público y se dictan otras disposiciones.

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

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista  
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-036174

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022 17:28

Radicado entrada  
No. Expediente 31495/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 080 de 2021 Cámara "Por medio del cual se crea la Política Nacional de Austeridad en el Gasto Público y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "establecer la Política Nacional de Austeridad en el gasto público que regirá para todas las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, las entidades descentralizadas de la rama ejecutiva nacional y las entidades territoriales en su nivel central y descentralizado donde se propenda a que las decisiones del gasto público se ajusten a criterios de eficiencia, eficacia y economía, con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos".

Para la consecución de los fines de la iniciativa, se proponen las siguientes medidas: (i) creación de reglas acerca del mantenimiento, traslado y adquisición de bienes muebles de las entidades, incluyendo vehículos oficiales; (ii) fije reglas para el reconocimiento de viáticos, suministro de tiquetes, así como para los gastos de publicidad, suvenir, papelería, eventos, suscripciones, regalos corporativos, planes de datos y telefonía móvil; (iii) además, se busca efectuar una revisión a los esquemas de seguridad para que estos sean asignados a partir de una evaluación de riesgo; (iv) finalmente, se establece un tope máximo salarial que deben recibir los trabajadores del Estado.

De manera general, frente a la iniciativa, este Ministerio considera importante señalar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección de la economía estará cargo del Estado en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad social fiscal vigente, potestad que se entiende conferida a las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas a determinado sector administrativo. En todo caso, la norma es clara y expresa en señalar que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Por su parte, la Ley 1473 de 2011<sup>1</sup> introdujo disposiciones para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas a través de la Regla Fiscal y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, con el fin de evitar que las medidas que se adopten desborden el ordenamiento legal y constitucional colombiano.

Ahora bien, desde el Gobierno Nacional uno de los pilares esenciales ha sido la adopción de medidas encaminadas a garantizar la eficiencia en el gasto público, lo cual puede evidenciarse en la Ley 2155 de 2021<sup>2</sup> a través de la cual se busca "intensificar la implementación de medidas de austeridad en el gasto público, para financiar la política social y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas", por lo que se adoptaron medidas encaminadas a la estabilización y reducción de la deuda pública y la generación de ahorro en los gastos de funcionamiento del estado, tal como se encuentra contemplado en el artículo 19 de la correspondiente Ley de Inversión Social, así:

**"ARTÍCULO 19. PLAN DE AUSTRERIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO.** En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Igualmente, es importante mencionar que, recientemente, se expidió el Decreto 397 de 2022<sup>3</sup> en virtud del artículo 19 mencionado, en donde se incorporaron medidas de austeridad relacionadas con: i) modificaciones de plantas de personal; ii) contratación de personal; iii) arrendamiento y mantenimiento de bienes inmuebles; iv) prelación de encuentros virtuales; v) suministro de tiquetes; vi) reconocimiento de viáticos; vii) eventos; viii) esquemas de seguridad; ix) ahorro en publicidad estatal; x) suscripción a periódicos y revistas, publicaciones y bases de datos; xi) sostenibilidad ambiental, entre otros.

De acuerdo, con lo anterior, se observa que las medidas contempladas a partir del artículo 2 del proyecto de ley son bastante similares a las que se encuentran estipuladas en el citado Decreto 397, en las que se responden a las exigencias legales y constitucionales relacionadas con la dirección de la economía por parte del Estado, la regla fiscal, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la política de austeridad en cabeza del Gobierno Nacional. Por lo anterior, se sugiere revisar el texto legislativo de manera que no legisle sobre las mismas materias ya estipuladas en una norma vigente y, por el contrario, complementarlo o desarrolle lo allí lo establecido.

Asimismo, se observa que el articulado aprobado para primer debate no generaría costos adicionales para la Nación, no obstante, esta Cartera Ministerial estará al tanto del trámite legislativo de la presente iniciativa y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.

En razón de lo expuesto, esta Cartera Ministerial solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, manifestando muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**

Viceministro General  
DAJDCPPH

UU-600/2022

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

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.  
Dra. Diana Marcela Morales Rojas, Secretaria Comisión Cuarta Cámara de Representantes

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se expidió la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Decreto No. 397 de 2022

<sup>4</sup> Por el cual se estableció el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

<sup>1</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley.

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PRESENTADO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6° de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p>  <p>Radicado: 2-2022-036175 Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022 17:29</p> <p>Honorable Congresista: <b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 31493/2022/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley 233 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6 de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley referido en el asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "garantizar que en la revisión y ajuste de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, se incluyan lineamientos curriculares relacionados con la diversidad étnica, cultural y social del país, especialmente con el papel y los aportes de las comunidades NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueras), Rom y de los Pueblos Indígenas, en la identidad nacional, de tal forma que desde la educación básica y media, la historia y la presencia actual de las comunidades NARP, Rom y de los Pueblos Indígenas se recuperen, reconozcan, protejan y fortalezcan como parte sustantiva de la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana".</p> <p>En términos generales, esta Cartera Ministerial comparte el objetivo planteado por la iniciativa legislativa, en el sentido de reconocer a través de la historia la importancia de la diversidad étnica, cultural y social del país y el papel y los aportes de las comunidades NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueras), Rom y de los Pueblos Indígenas, en la identidad nacional. Además, la actualización de los señalados lineamientos</p>	<p>mediante una nueva normativa no requeriría de recursos adicionales de la Nación al entenderse que ello correspondería a la expedición de directrices; tampoco representaría impacto fiscal alguno la inclusión de representantes de las comunidades negras, Rom e indígenas en la Comisión Asesora para la enseñanza de la historia.</p> <p>Por su parte, el artículo 5 del proyecto en cuestión pretende autorizar al Ministerio de Educación Nacional para invertir recursos, con cargo a la Ley anual de presupuesto, con <b>destinación específica</b>, para el desarrollo de investigaciones y procesos de formación docente relativas al papel de las comunidades ya señaladas. A este respecto, este Ministerio pone de presente que dicha redacción, estableciendo la <b>destinación específica</b> de recursos del Presupuesto General de la Nación, en primer lugar, transgrede lo dispuesto en el artículo 359<sup>1</sup> de la Constitución Política que prohíbe las rentas de <b>destinación específica</b>, salvo i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios, ii) las destinadas para Inversión social, y iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.</p> <p>Específicamente, frente a las destinadas para inversión social, la Corte Constitucional ha expresado que "...no pueda simplemente coincidir con el objetivo genérico de una entidad pública o con la simple previsión de que dicho destino será el que corresponda al respectivo proceso de planificación... Es menester, adicionalmente, probar que las necesidades sociales o el objetivo social que se pretenderían atender con cargo a una renta de <b>destinación específica</b>, no obstante tener carácter prioritario, <b>no puedan razonable y adecuadamente satisfacerse a través del proceso normal de presentación, aprobación y ejecución del presupuesto y de planificación de la acción pública</b>. En verdad, la excepción a la prohibición general sólo está llamada a tener curso favorable cuando la imperatividad y la necesidad de una determinada inversión social, arriesga objetivamente con malograrse si la misma ha de sujetarse al proceso hacendístico general..."<sup>2</sup>. (subrayado fuera de texto)</p> <p>De acuerdo con lo anterior, la propuesta de ley de dar <b>destinación específica</b> a recursos del Presupuesto General de la Nación para atender el desarrollo de investigaciones y procesos de formación docente no se encaja dentro de las exigencias constitucionales que exceptúan la prohibición de <b>destinaciones específicas</b> de las rentas nacionales, tornándose así en inconstitucional la propuesta de ley.</p> <p>Adicionalmente, el artículo 5 de la iniciativa va en contravía de los artículos 151 y 352 de la Carta Política, que bien señalan que los presupuestos de la nación se rigen por las leyes orgánicas de presupuesto, las cuales regulan su programación, aprobación, modificación, ejecución.</p> <p><sup>1</sup> ARTÍCULO 359. No habrá renta nacional de <b>destinación específica</b>, salvo: 1. La participativa prevista en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. 4. Comunitarias previstas en la Constitución.</p>
<p>Actualmente, el Decreto 111 de 1996<sup>3</sup> constituye el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en éste se establecen los principios de unidad de caja y universalidad, como aquellos que rigen el sistema presupuestal, los cuales definen, respectivamente, que el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación, y que el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva.</p> <p>Es así como en la Ley Anual de Presupuesto se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en forma global y cada una de ellas lo distribuye de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización que estimen pertinente, para dar cumplimiento a sus metas, tal como lo indica el artículo 110 del Estatuto Orgánico, el cual establece que es cada órgano, como sección del Presupuesto General de la Nación, el que cuenta con la capacidad de contratar, comprometer a nombre de la persona jurídica de la que hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones que hayan sido incorporadas en la respectiva sección, lo cual constituye la autonomía presupuestal estipulada en la Constitución Política y en la ley, facultades, que en todo caso, reposan en cabeza del jefe de cada órgano.</p> <p>Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, es responsabilidad de cada sección presupuestal (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o Establecimientos Públicos), la inclusión en los respectivos anteproyectos de presupuesto de los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos.</p> <p>De esta manera, es inconstitucional la previsión de <b>destinaciones específicas</b> de los recursos del PGN, por ser contrario al sistema presupuestal colombiano, previstos en las leyes orgánicas de presupuesto, además de generar impacto negativo en dicho sistema de asignaciones presupuestales por cuanto conlleva inflexibilidades en el marco global de asignación del presupuesto nacional. Esas inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.</p> <p>Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 815 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p><sup>3</sup> Por la cual se promulga la Ley 28 de 1996, la Ley 22 de 1994 y la Ley 223 de 1995 que reorganizaron el Congreso Legislativo de la Nación.</p>	<p>En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 5 del proyecto de ley del asunto. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>DIEGO GUEVARA</b> Viceministro General DGP/PC/CAJ</p> <p>UU - 0588 / 2022</p> <p>Proyecto: Jean Marco Feia Percezo Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano</p> <p>Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalba - Secretario General de la Cámara de Representantes, Dr. Jaime Raúl Salamanca Torres - Secretario Comisión Sexta Cámara de Representantes</p>

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PRESENTADO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Honorable Congresista <b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;">Radicado entrada No. Expediente 31498/2022/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley 241 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley referido en el asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 2 tiene por objeto "Garantizar la conservación, gobernanza y protección efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales."</p> <p>Para tal fin, el artículo 7 señala que "El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales las autoridades y comunidades locales, la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida".</p> <p>Con relación a las disposiciones mencionadas, estas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no impliquen la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.</p>	<p>Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>, que establece que las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011<sup>2</sup> modificada por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021<sup>3</sup>, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.</p> <p>Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup>, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022<sup>5</sup> y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.</p> <p>Por otro lado, el artículo 8 consagra lo siguiente:</p> <p><b>Artículo 8°. Financiamiento.</b> <i>El financiamiento para la delimitación de las zonas amortiguadoras podrá ser con cargo al recaudo por concepto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.<sup>6</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto)</i></p> <p>Respecto de esta propuesta, es preciso mencionar que mediante la Ley 1819 de 2016<sup>6</sup>, se adicionó al Estatuto Tributario el artículo 512-15, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 207.</b> Adiciónese el artículo 512-15 al Estatuto Tributario el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 512-15. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.</b> <i>A partir del 1o de julio de 2017, estará sujeto al impuesto nacional al consumo la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen<sup>7</sup>. La tarifa del impuesto será la de la siguiente tabla:</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Tarifa en pesos por bolsa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2017</td> <td>\$20</td> </tr> <tr> <td>2018</td> <td>\$30</td> </tr> <tr> <td>2019</td> <td>\$40</td> </tr> <tr> <td>2020</td> <td>\$50</td> </tr> </tbody> </table> <p><small><sup>1</sup> Por el texto de la Ley 1955 de 2019 (Decreto 1093 de 2019) por el cual se modificó el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019. <sup>2</sup> Por el texto de la Ley 1473 de 2011 (Decreto 1122 de 2011) por el cual se modificó el artículo 51 de la Ley 1473 de 2011. <sup>3</sup> Por el texto de la Ley 2155 de 2021 (Decreto 1122 de 2021) por el cual se modificó el artículo 51 de la Ley 1473 de 2011. <sup>4</sup> Por el texto de la Ley 2159 de 2021 (Decreto 1122 de 2021) por el cual se modificó el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021. <sup>5</sup> Por el texto de la Ley 397 de 2022 (Decreto 1122 de 2022) por el cual se modificó el artículo 2 de la Ley 397 de 2022. <sup>6</sup> Por el texto de la Ley 1819 de 2016 (Decreto 1122 de 2016) por el cual se modificó el artículo 512-15 del Estatuto Tributario. <sup>7</sup> Por el texto de la Ley 1819 de 2016 (Decreto 1122 de 2016) por el cual se modificó el artículo 512-15 del Estatuto Tributario.</small></p>	Año	Tarifa en pesos por bolsa	2017	\$20	2018	\$30	2019	\$40	2020	\$50
Año	Tarifa en pesos por bolsa										
2017	\$20										
2018	\$30										
2019	\$40										
2020	\$50										
<p>Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, en un porcentaje equivalente a la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La DIAN, certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año las tarifas actualizadas.</p> <p><b>El sujeto pasivo</b> del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluyendo domicilio).</p> <p>Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen de responsabilidad del impuesto sobre las Ventas (IVA).</p> <p>Este impuesto no podrá tratarse como costo, deducción o impuesto descontable.</p> <p><b>El impuesto se causará al momento de la entrega de la bolsa.</b> En todos los casos, en la factura de compra o documento equivalente deberá constar expresamente el número de bolsas y el valor del impuesto causado.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> La tarifa de las bolsas plásticas que ofrezcan <u>soluciones ambientales</u> será del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno nacional. Para este fin el Ministerio de Ambiente deberá adelantar un estudio de los <u>estándares de industria sobre el nivel de degradabilidad de los materiales plásticos</u> en rellenos sanitarios. También adelantará estudios sobre la caracterización de los plásticos como residuos y de las <u>soluciones ambientales factibles para estas</u>.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> El Gobierno nacional reglamentará y tomará medidas orientadas a mitigar el impacto ambiental de las bolsas plásticas importadas; así como evitar una competencia desleal de bolsas importadas o de contrabando.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> sujetos pasivos del monotributo, podrán acogerse voluntariamente al impuesto. En este caso el monto del impuesto se entenderá incluido en la tarifa fija del monotributo". (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p>De acuerdo con esta disposición, los establecimientos comerciales que proporcionen a cualquier título bolsas plásticas que debe pagar el consumidor final para empaquetar productos de diferente índole, estarán sujetos al impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, con el propósito de ofrecer soluciones a los problemas relacionados con la protección al medio ambiente y los ecosistemas del país, para lo cual estableció los elementos esenciales del tributo discriminados así: I) Hecho generador (bolsa plástica que se le entrega al consumidor); II) Base gravable (tipo de bolsa plástica no biodegradable); III) Tarifa (de acuerdo con lo fijado en el año correspondiente); IV) Causación (liquidación en la factura del consumidor); y V) Administración (por parte de la DIAN).</p>	<p>Ahora bien, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece:</p> <p><b>ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, art. 20, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1º, y arts. 67 y 71). (Subraya y negrilla fuera de texto)</b></p> <p>En línea con lo anterior, la Constitución Política señala:</p> <p><b>ARTICULO 359.</b> <i>No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:</i> 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías." (Subraya y negrilla fuera de texto)</p> <p>Sobre el particular, es importante advertir que el hecho de establecer una especie de destinación específica del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas para el financiamiento de delimitación de las zonas amortiguadoras, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad, pues dicha prerrogativa no está enmarcada dentro de las excepciones establecidas en el artículo 359 Superior.</p> <p>En este sentido, mediante Sentencia C-504 de 2020<sup>7</sup> la Corte Constitucional expresó:</p> <p>"(…) La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha considerado que sólo por vía excepcional, siempre que se den los supuestos taxativamente señalados en el artículo 359 superior, le es dado al legislador establecer una renta nacional de destinación específica [28]. Justamente, esta prohibición constitucional reivindica las funciones que está llamado a cumplir el presupuesto general de la nación, como instrumento decisivo de la política fiscal que aprueba año a año el Congreso, al cual se le confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico. (...) Es claro que el cumplimiento de los fines del Estado, y en particular del Estado Social de Derecho, está determinado por los ingresos que pueda generar y por el gasto público que pueda ser ejecutado a partir de ellos. En otras palabras, llevar a la práctica la parte dogmática de la Constitución de 1991 supone que en la parte orgánica funcionen adecuadamente los instrumentos de la hacienda pública, ingresos, gastos, planeación y presupuesto. Lo anterior, se toma de la mayor relevancia en el ejercicio democrático, por cuanto, el proceso presupuestal -salvo las excepciones previstas en la Constitución- no puede estar obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas nacionales a determinados fines [30]. De permitirse, se afectaría ostensiblemente la necesaria flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas [31], y por consiguiente, un menoscabo en el</p> <p><small><sup>7</sup> https://www.corteconstitucional.gov.co/decision/comunicado/20200127_C-504_2020.pdf</small></p>										

ejercicio de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto. Dicha afectación conlleva la creación de una inflexibilidad del presupuesto; además, no permite la debida planificación del gasto y su adecuado control, para satisfacer las necesidades que se estimen necesarias en cada ejercicio anual. (...)

En adición a las afectaciones señaladas en el marco del proceso de deliberación democrática, la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica, busca también maximizar el instrumento del presupuesto como herramienta de cumplimiento del plan nacional de desarrollo. Esto es así, por cuanto se tornaría en extremo difícil garantizar dicho cumplimiento, si una porción sustancial de los ingresos queda inexorablemente atada a los destinos fijados por las leyes preexistentes, creadoras de rentas de destinación específica que limitan por definición el principio de unidad de caja [33] e impiden la utilización del principio de la universalidad, el cual supone que el presupuesto contemple todos los gastos e inversiones nacionales a realizar durante la anualidad. (...)

En virtud de lo expuesto, en este caso, se hace imposible sostener la razonabilidad del Legislador al crear la renta nacional del tipo de los impuestos de destinación específica de la norma objeto de control y por consiguiente, la Corte procederá a declarar la inexecutable del artículo 313 demandado. (...) (Subraya y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la Corte Constitucional, además de mencionar las limitaciones de orden constitucional para conceder excepciones frente a las rentas nacionales de destinación específicas, advierte que dicha contención es precisamente para maximizar y flexibilizar el alcance del Presupuesto General de la Nación, de manera que se pueda generar el gasto público a través de los principios presupuestales de unidad de caja, universalidad, anualidad, y cumplir así con los fines propios del Estado Social de Derecho.

Igualmente, cabe señalar que de conformidad con los artículos 150-11 y 154 de la Constitución Política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito el establecimiento de rentas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Las normas en comento dicen al literal:

"ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. (...)"

"ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas

o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...) (Subraya y negrilla fuera de texto).

Frente a la posibilidad de que cursen propuestas de Ley de iniciativa parlamentaria sobre estas materias y la exigencia del consentimiento del Ejecutivo para su respectivo trámite legislativo, la Corte Constitucional en sentencia C-821 de 2011<sup>8</sup> señaló:

"(...) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formalivo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia"

(...)

Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...) (Subraya fuera de texto)

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa con las disposiciones comentadas, sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia fiscal, se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

<sup>8</sup> Sentencia C-821 de 2011, M.P. María Consuelo Rodríguez Cordero.

Respecto al mencionado mandato de la Ley 819 de 2003, recientemente la Corte Constitucional<sup>9</sup> señaló la necesidad de su cumplimiento por parte del legislativo, al señalar que el no tener en cuenta el concepto de impacto fiscal se corre el riesgo de inconstitucionalidad frente a la iniciativa legislativa.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta los anteriores comentarios al proyecto de ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 8, por lo que solicita su eliminación. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPNDJ

UJ - 0587/2022

Proyecto: Jean Marco Peña Perote  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Con copia: Dr. Jaime Luis Lacoufure Peñafoz - Secretario General de la Cámara de Representantes.  
Dr. Camilo Ernesto Romero Galván, Secretario Comisión Quinta Cámara de Representantes.

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 419 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se declara a los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8-88. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2022-036178
Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022 17:30.

Radicado entrada
No. Expediente 31489/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 419 de 2021 Cámara "Por medio del cual se declara a los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación".

Respetado Presidente,

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

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto declarar las manifestaciones culturales y deportivas de los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero, como patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

Para tal fin, el artículo 3 de la iniciativa legislativa, autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, para que contribuya al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales que se originan alrededor de las expresiones tradicionales de juegos que son objeto de la presente ley.

Adicionalmente, en su artículo 7, se autoriza la incorporación de apropiaciones presupuestales con el fin de asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de las siguientes acciones e intervenciones de interés social o utilidad pública:

- 1. Garantizar la protección, rescate, promoción y difusión de las manifestaciones culturales relacionadas con la práctica de los juegos tradicionales mencionados en la presente ley u otros que considere el Ministerio.
2. Promocionar los juegos tradicionales buscando fortalecer el sentido de pertenencia, arraigo e identidad nacional en sus manifestaciones culturales.

- 3. Promover la investigación, historia y difusión de los juegos tradicionales, propendiendo porque perduren en el tiempo y continúen su transmisión de generación en generación.
4. Desarrollar y apoyar eventos y olimpiadas nacionales e internacionales de Juegos tradicionales.

En el mismo artículo, en el párrafo 3, se señala que, el Gobierno Nacional impulsará y apoyará ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizan apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto de la ley.

Finalmente, en su artículo 8, el proyecto de ley establece que, la Nación impulsará la realización de campeonatos a nivel nacional y territorial como mecanismo de protección y salvaguarda de los juegos tradicionales antes mencionados.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de los proyectos que autoriza el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes."

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996 manifestó:

"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se dicte la conformidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto [...]."

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 10. Decreto 111 (15, mayo, 1996). Por el cual se cumplen la Ley 28 de 1995, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1997 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-191 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno Nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>1</sup>, sostuvo lo siguiente:

"... J corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los consensos establecidos.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ella quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 50 de 1993 (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>2</sup> que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaración de los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación y previa selección, de acuerdo

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
"El artículo 154 de la Constitución asigna... La ley puede tener origen en cualquiera de los miembros de las cámaras o en cualquiera de sus miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades autónomas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dadas e informadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 2º, 3º, 7º, 11 y 22 y los literales a, b y c, del numeral 1º del artículo 153, así como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autorizan apertura de empréstitos del Estado o empresas industriales o comerciales y las que decretan sujeción de impuestos, contribuciones o tasas especiales."
"Code Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-191/01, expediente 019-048, Obagacion presentada al proyecto de ley nº 2098 Senado, 24209 Cámara. Nacióna la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chiriquí Viejo, Departamento del Cesar y su andrea la realización de obras de infraestructura e interés público."

a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996<sup>3</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley, en especial lo establecido en los artículos 8 y párrafo 3 del artículo 7, se establezcan en los términos de "autorizar", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>4</sup>, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está otorgando una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición inculca una inconstitucionalidad. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayes fuera de texto).

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

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

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA
Viceministro General
CUI

UJ-3382022
Proyecto: Edgar Fariñas Rodríguez Acosta
Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano
Con Copia a: Dr. James Luis Lacouture Pulido, Secretario General de la Cámara de Representantes.

1 Por el cual se cumplen la Ley 28 de 1995, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1997 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
2 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, NP Clara Stella Cruz Delgado.

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 422 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones.*

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>1.1. Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Bogotá D. C.,</p> <p>Honorable Congressista  <b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b>                  Cámara de Representantes  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>                  Carrera 7 No. 6 – 68                  Ciudad</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada                  No. Expediente 31506/2022/OFI</p> <p><b>Asunto: Comentarios al texto de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 422 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones".</b></p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de Ley, de carácter parlamentario, tiene por objeto <i>"promover e incentivar el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, garantizándoles una participación mínima en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional"</i>.</p> <p>Para la consecución de la mencionada finalidad, el artículo 2 de la iniciativa establece:</p> <p><i>"Artículo 2. Las entidades públicas o privadas responsables de la organización y realización de reuniones, actividades, eventos, congresos, series comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional y que tengan por objeto la promoción de emprendimientos, nuevos comercios o similares, deberán generar las herramientas necesarias para que del total de participantes se garantice un porcentaje mínimo de participación equivalente al 2% de personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y</i></p> <p><small>1 Artículo 1 del Proyecto de ley.</small></p>	<p><i>farmacodependientes rehabilitados, con la finalidad que puedan dar a conocer sus actividades y/o negocios de emprendimiento.</i></p> <p>(...)"</p> <p>Al respecto, es de anotar que las obligaciones referidas en el citado artículo en principio podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal ya vinculado y los recursos ya destinados a las entidades correspondientes y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones, ni recursos adicionales para que las entidades puedan cumplir con las obligaciones contempladas.</p> <p>No obstante, hasta tanto la iniciativa no haga expreso el cumplimiento de estas condiciones dentro del texto propuesto, a criterio de este Ministerio las obligaciones referidas en el articulado podrían generar gastos adicionales para las entidades, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Sobre este punto, vale la pena resaltar que estas entidades deben dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>1</sup>, el cual consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 357 de 2022<sup>2</sup>, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.</p> <p>Asimismo, respecto de las propuestas contenidas en la iniciativa, se hace necesario tener en cuenta la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19, de la cual se han derivado nuevas necesidades en materia de reactivación económica y asistencia social. Es así, que la Ley de Inversión Social<sup>3</sup> buscó la aprobación de medidas que incentivarán la austeridad del gasto público, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal. Al respecto, el artículo 19 establece:</p> <p><b>"ARTÍCULO 19. PLAN DE AUSTERIDAD Y EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO.</b> <i>En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.</i></p> <p>(...)"</p> <p>Expuesto lo anterior, para este Ministerio es importante que, sin perjuicio de la competencia constitucional del Congreso de la República para hacer las leyes, las iniciativas que se tramiten y sean aprobadas en dicha Corporación estén encaminadas en favor de la sostenibilidad de las finanzas públicas y a reducir la volatilidad de la política fiscal, de manera que permitan que el país se encuentre en condiciones de solventar futuros choques adversos. Para este Ministerio es prioritario el mantenimiento de metas fiscales razonables y factibles que ayuden a fortalecer la credibilidad de la política fiscal, y así generar una mayor confianza y estabilidad macroeconómica que el país requiere de manera prioritaria dentro de los próximos años.</p> <p><small>1 Por la cual se discute el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022</small></p> <p><small>2 Por la cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación</small></p> <p><small>3 Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.</small></p>
--	--

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las consideraciones emitidas frente al proyecto de ley del asunto, de manera que se indique expresamente en su exposición de motivos las fuentes de financiamiento de la iniciativa y en todo caso se incluya en el articulado que la implementación de la ley deberá consultar la situación fiscal del país, sujeto a la disponibilidad de recursos y priorización del gasto, de conformidad con las leyes orgánicas de presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del respectivo sector.

Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se promueve la educación superior en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-88  
Ciudad

Radicado: 2-2022-036601  
Bogotá D.C., 23 de agosto de 2022 14:22

Radicado entrada  
No. Expediente 31907/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 270 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la educación superior en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas".

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "promover el desarrollo económico del país y en especial la competitividad, la productividad y el emprendimiento, mediante el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas".

Para el cumplimiento de la finalidad planteada en la iniciativa se contempla principalmente la creación de un Fondo Especial para el fomento de la Educación Superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas que asumirá los costos de las matrículas, así como los gastos de sostenimiento de los estudiantes de programas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, después de que las Universidades otorguen un descuento de mínimo el 20% del valor de dichas matrículas.

Adicionalmente, el proyecto propone: (i) la creación de la Comisión Académica para el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas; (ii) el establecimiento de los requisitos para acceder a los subsidios;

\* Artículo 1 del Proyecto de ley.

(ii) la implementación de un descuento sobre el impuesto de renta para las personas naturales o jurídicas que realicen aportes al fondo especial para el fomento en la educación de las disciplinas ya indicadas; y (vi) el establecimiento de participación de los estudiantes en una investigación que permita el desarrollo de patentes, productos, mejoras o procesos, concertados entre las empresas aportantes y las instituciones de educación superior<sup>2</sup>.

Expuesta así la iniciativa, sea lo primero señalar, que desde el Gobierno nacional del periodo 2018-2022 se han adoptado medidas que buscan la gratuidad en la educación superior, destacando el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, o Ley de Inversión Social, el cual establece:

**"ARTÍCULO 27 MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.** Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adoptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.

El Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISEBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo 662 del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.

El ICETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.

Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo una mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del periodo de estudios.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo."

Esta iniciativa, que adoptó por política pública en educación superior dar acceso en el nivel pregrado a las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, conlleva una cantidad significativa de recursos para hacer posible dicho programa. Vale la pena resaltar que estas iniciativas se verán reforzadas y trabajadas en el Gobierno de turno, con base en la premisa de educación gratuita para todos, por lo que, aun cuando se encuentra dentro de los proyectos desarrollar la política de gratuidad, ya existen medidas que propenden por facilitar el acceso a la educación superior, especialmente de los grupos menos favorecidos.

No obstante, en lo que respecta a la propuesta de vincular a las universidades en la ejecución de esta iniciativa mediante el otorgamiento de descuentos obligatorios de al menos el 20% del valor de la matrícula, podría ir en contravía

<sup>2</sup> Página 15, Gaceta del Congreso No. 183 del 16 de febrero de 2022  
<sup>3</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

del artículo 69 de la Constitución Política, en lo que se refiere al principio de autonomía universitaria, el cual se entiende como una garantía institucional que permite a las instituciones de educación superior de contar con "(...) la capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior (...)"<sup>4</sup>. Al respecto, en sentencia C-345 de 2021 la Corte Constitucional<sup>5</sup>, sostuvo:

"(...) la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que la autonomía universitaria implica el ejercicio de dos tipos de libertades constitucionales que garantizan su independencia de poderes externos y la no interferencia del Estado en el cumplimiento de su misión institucional: autodirigirse («designar sus directivos» y autorregularse («regirse por sus propios estatutos»)<sup>6</sup>. Igualmente, ha sostenido que dicha garantía constitucional se proyecta, a su vez, en tres ámbitos distintos: el académico, el administrativo y el presupuestal. En el ámbito académico, las universidades tienen el derecho a determinar su orientación filosófica e ideológica, para lo cual «cuente(n) con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación»<sup>7</sup>. En el ámbito administrativo, tienen la facultad de decidir su organización interna y su funcionamiento, de acuerdo con la ley<sup>8</sup>. Finalmente, en el ámbito presupuestal, la autonomía reside en la prerrogativa que tienen las universidades «de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad»<sup>9</sup>.

(...) (subrayado y negrita por fuera del texto original).

En ese sentido, las instituciones de educación superior, en relación con la autonomía universitaria, cuentan con la potestad de determinar el manejo de sus recursos y presupuesto para el cumplimiento de su misión social y función institucional<sup>10</sup>, por lo que establecer a cargo de las universidades descuentos obligatorios podría llegar a ser inconstitucional. Lo anterior, en la medida en que se estaría interfiriendo con la facultad que tendrían las universidades para disponer y administrar de sus recursos, en la que se estaría afectando especialmente a las universidades públicas en sus fuentes de ingresos, los cuales se verían disminuidos sin que existan otras fuentes de financiamiento que puedan suplir los recursos que se dejarían de percibir.

De otra parte, respecto a la creación de un Fondo para Educación Superior, al cual le serán asignadas partidas presupuestales necesarias por parte del Gobierno nacional, debe tenerse en cuenta que si este es financiado en parte con recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), siempre deberá estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, de conformidad con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)<sup>11</sup>, el cual contiene las leyes orgánicas de presupuesto, en desarrollo del estricte mandato establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

En virtud del EOP, la facultad del Gobierno de incorporar las partidas autorizadas en el Proyecto del PGN, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, no puede ser impuesto, ni exigido por el Congreso de la República. Sobre este aspecto, la Honorable Corte Constitucional también ha expresado<sup>12</sup>:

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 2004, MP Humberto Antonio Sierra Porto, extracto tomado de la Sentencia T-310 de 1998.  
<sup>5</sup> Corte Constitucional, M.P. Cristina Parizo Schlesinger.  
<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-345 de 2021, M.P. Cristina Parizo Schlesinger.  
<sup>7</sup> Decreto 111 de 1994 por el cual se promulga la Ley 28 de 1993, la Ley 122 de 1994 y la Ley 223 de 1993 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.  
<sup>8</sup> Sentencia C-570 de 2016.

"(..."

5.1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido, de manera uniforme, que el Congreso de la República se encuentra facultado constitucionalmente para autorizar gasto público mediante ley. Ello, a partir de considerar que, de acuerdo con la Carta Política, en particular con lo dispuesto en los numerales 11 y 12 de su artículo 150, no se requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. No obstante, dentro del ámbito de la aludida competencia, también ha precisado la misma jurisprudencia que la decisión o cargo de la inclusión de dicho gasto en el presupuesto, le corresponde directamente al Gobierno Nacional o, en su defecto, a los gobiernos territoriales, según sea el caso, por ser en ellos en quien reside la iniciativa general en materia de gasto público.

5.2. Sobre el particular, la Corte ha puesto de presente que la vocación de la ley que decreta un gasto es la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto, siendo esta última actividad una atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, in cual, por tanto, no la puede ser impuesta ni exiliada por el Congreso de la República.

5.3. Ha explicado al respecto que, aun cuando el Congreso haya incluido la autorización del gasto en una ley, es el Gobierno a quien compete incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pudiendo también abstenerse de hacerlo si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma, "de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales". (...).

5.10. En consecuencia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso se encuentra facultado para autorizar gasto público, particularmente en relación con leyes de honores, de conmemoraciones o de reconocimientos institucionales en general, sin que dicha facultad comprenda la posibilidad de ordenar, con carácter imperativo o perentorio, apropiación en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, pues esa es una atribución exclusiva y excluyente del ejecutivo, a nivel nacional o territorial, que opera como límite de la iniciativa general en materia de gasto y que, por tanto, no le puede ser impuesta por el legislativo. Sobre eso base, lo ha dicho la Corte, "cuando una ley le otorga la facultad al Gobierno o lo autoriza para hacer las apropiaciones en su presupuesto con un objetivo específico, se debe entender que al Congreso no le está dando una orden, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público." Por el contrario, si lo que hace la ley es ordenarle al Gobierno llevar a cabo las respectivas apropiaciones, la referida medida estaría afectada por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno. (...) (Subraya fuera de texto).

Así mismo, es pertinente tener en cuenta que el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) contiene los techos indicativos por sectores de gasto de funcionamiento e inversión elaborados con base en las estimaciones del resultado fiscal a los que deben sujetarse todas las entidades que hacen parte del PGN. Estos sirven de referente para el proceso de programación presupuestal en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la conjuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes, por lo cual cada uno de los sectores al momento de determinar nuevos requerimientos de gasto, deberán tener en

cuenta los techos previstos en el MGMP vigente. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el Departamento Nacional de Planeación, comunican en cada vigencia fiscal a la entidad cabeza de sector, los techos indicativos para Funcionamiento e Inversión, y es ese órgano quien prioriza los recursos comunicados para atender los gastos del Sector.

Por su parte, en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, el Gobierno nacional apropia los recursos a las entidades que hacen parte del PGN en gastos de funcionamiento y gastos de inversión, y cada una de ellas es competente de priorizar sus gastos y definir sus mejores usos, para dar cumplimiento a las metas establecidas en el PND y a lo que señalen las normas vigentes.

Todo lo anterior en cumplimiento de las disposiciones constitucionales que señalan que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo<sup>10</sup>. De suerte que, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cada sección presupuestal (Ministerios o Departamentos Administrativos), debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Ahora bien, particularmente, sobre los fondos especiales, el EOP señala lo siguiente:

**Artículo 11.** El presupuesto general de la nación se compone de las siguientes partes:

a. El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital

(...)

**Artículo 30.** Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el legislador. (Ley 225 de 1995 art. 27)<sup>11</sup>.

De acuerdo con estas disposiciones, los fondos especiales se constituyen con los ingresos que en cada caso el legislador defina, por tal razón se hace necesario que se defina en el proyecto de ley una fuente de financiación cierta, toda vez que el Presupuesto General de la Nación corresponde al presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, conforme a las prioridades que realice cada entidad, y cuyo presupuesto de gastos corresponde a una erogación decretada por el Congreso de la República, bajo los lineamientos y el trámite legislativo establecido en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política.

<sup>10</sup> Artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>11</sup> Artículos 224, 239 y 245 de la Constitución Política.

En consecuencia, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto corre el riesgo de incurrir en un vicio de Inconstitucionalidad, al no contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, desde el punto de vista de la técnica legislativa, el descuento propuesto tendría que ser incluido en el ordenamiento jurídico por medio de una adición o modificación al Estatuto Tributario en aras de mantener unificada la normativa tributaria y no beneficios dispersos en normas no contenidas en el Estatuto Tributario. A su vez, esta Cartera encuentra que la propuesta debe tener en cuenta lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 286 del Estatuto Tributario<sup>12</sup>, el cual señala que:

**"(...) PARÁGRAFO 2o.** El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable en los siguientes casos: i) a las donaciones hechas a programas creados por las instituciones de educación superior, o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Ictee) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros de acuerdo a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional respecto de las condiciones de asignación y funcionamiento de los programas de becas y créditos condonables a los que se refiere el presente artículo, ii) a las donaciones recibidas por el Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas, y que sean destinadas al financiamiento de Programas y/o Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), y iii) a la remuneración correspondiente a la vinculación de personal con título de doctorado en las empresas contribuyentes de renta, que se realice con posterioridad a la expedición de la presente ley, siempre y cuando se cumplan con los criterios y condiciones definidos por el CNBT para tal fin y su vinculación esté asociada al desarrollo de actividades de I+D+i. Para el caso de títulos de Doctorado obtenidos en el exterior, se deberán cumplir los requisitos de convalidación previstos en la normativa vigente, de manera previa a su vinculación, c. y d) a las donaciones recibidas por intermedio del Ictee, dirigidas a programas de becas que financian la formación y educación de quienes ingresen a la Fuerza Pública que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3 y a los alumnos que, una vez ya vinculados a los programas, apliquen al programa de becas y cumplan con las exigencias académicas, estarán exentas de gastos administrativos y los rendimientos financieros causados serán reinvertidos en el mismo programa (...)"

Este parágrafo también busca otorgar un beneficio a quienes realicen donaciones para la educación en temas relacionados, con lo cual existirían dos descuentos iguales para efectos del impuesto sobre la renta frente a un asunto de naturaleza similar.

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 619 de 2003, en virtud

<sup>12</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

Igualmente, cabe señalar que dentro del articulado propuesto no se plantean los elementos esenciales con los que estaría conformando dicho fondo. Ahora bien, este Ministerio encuentra que, por su naturaleza, el fondo estaría circunscrito únicamente para el manejo y ejecución de recursos y, en ningún caso, su eventual creación, permitiría la conformación de una nueva entidad pública, tal como lo sería un Fondo-entidad y, por tanto, tendría que así señalarse expresamente en la iniciativa. Asimismo, se tendría que precisar si las donaciones y disposición de los recursos del fondo estarán o no gravados con el gravamen a los movimientos financieros – GMF.

Por otro lado, el artículo 7 del Proyecto de ley señala:

**Artículo 7º. Descuento tributario.** Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes al fondo especial para el fomento de la educación superior en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 25% del valor aportado en dicho fondo en el periodo gravable en que se realizó la inversión."

Frente a esta propuesta es necesario advertir que el artículo 154 de la Constitución Política consagra expresamente que los proyectos de ley que tengan por objeto o busquen de algún modo decretar beneficios de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, serán de iniciativa privativa del Ejecutivo. Al respecto, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por esta Cartera Ministerial en materia fiscal, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*"...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos anunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.*

(...)

*Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno o coadyuvancia*

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de Inconstitucionalidad"* (Negrilla fuera de texto).

del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable frente al proyecto de ley del asunto. Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la acción legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
 Viceministro General  
 DPP/INAD/IDIAN  
 U-1750/2022

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

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacabure Peñalza, Secretario de la Cámara de Representantes.  
 Dr. Jaime Raúl Salameanca Torres – Secretario Comisión Sexta Cámara de Representantes



CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE, PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2021 CÁMARA

por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones.

Table with 2 columns and 2 rows. Row 1: DDM, Bogotá D.C. 8 de agosto de 2022, Doctor Christian Munir Garcés Aljure, Asunto: Respuesta a su Solicitud - Concepto Ponencia Para Segundo Debate, Proyecto de Ley No. 061 de 2021 Cámara, En atención a la solicitud de Concepto a la Ponencia Para Segundo Debate, Proyecto de Ley No. 061 de 2021 Cámara, En primer lugar, agradecemos se tuvieran en cuenta algunos de los comentarios que en su momento remitió esta cartera ministerial referente al proyecto de ley; de otra parte, es relevante mencionar que desde el Gobierno Nacional se lideró la expedición de la Ley 2069 de 2020, Ley de Emprendimiento, cuyo objeto es "establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad", En ese orden de ideas, sobre el contenido del proyecto de ley No. 061 de 2021 Cámara, por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares emprendedoras, fomentar su permanencia a través del tiempo y se dictan otras disposiciones, nos permitimos presentar los siguientes comentarios: Tal como fue indicado en el Concepto Proyecto de Ley No. 061 de 2021 de Cámara, emitido por este Ministerio el 24 de septiembre de 2021, el emprendimiento de la esfera familiar genera transformación[1] no solo en las familias, sino también en la economía, así las cosas, el fortalecimiento de estas organizaciones es fundamental. Reconociendo la importancia del emprendimiento familiar y analizando el objeto del Proyecto de Ley 061 de 2021 y el desarrollo de su articulado, consideramos prioritario situarse en el actual contexto que se desprende del proceso de la expedición y reciente reglamentación de la Ley de Emprendimiento, ley 2069 de 2020, que ha modificado de forma y de fondo el entorno en que se desarrolla la actividad emprendedora en Colombia. Esto implica identificar los beneficios establecidos por la citada norma, evitando duplicar disposiciones que complejicen el marco normativo, y dando el espacio para que el proceso de reglamentación elimine las barreras sobre las cuales actúa de manera general. De esta forma, este Ministerio considera que una nueva iniciativa debería contemplar únicamente aquellos aspectos que de manera puntual no contiene la referida ley de emprendimiento o que requieran un mandato o ajuste desde el legislativo o que definitivamente no se puedan abordar a partir de las disposiciones que ya incluye el Conpes 4011 de 2020, evitando incluso disposiciones que incluyan a emprendimientos que no se consideren dentro de la categoría de "familiares", pero que también aportan al desarrollo del país. En ese mismo sentido, se recomienda analizar la oportunidad de emitir leyes de apoyo a tipologías específicas de emprendimientos (como este caso) y su impacto frente a la articulación de las mismas con la política integral para el emprendimiento vigente y con la Ley 2069 de 2020 y sus decretos reglamentarios. Sobre el contenido particular del articulado se señala lo siguiente: Artículo No. 2 - Emprendimientos Familiares El primer ejemplo sobre la necesidad de observar lo dispuesto por la Ley de Emprendimiento se encuentra en la obligación de Innpulsa Colombia de establecer definiciones sobre emprendimiento y sus diferentes características y tipos; así como, los lineamientos que se deben tener en cuenta para establecer la oferta y sus apoyos desde el Gobierno Nacional (párrafo noveno, artículo 46 de la Ley 2069 de 2020). Este lineamiento fue atendido por parte de Innpulsa Colombia mediante la expedición de un Manual de Definiciones[2], que incluye aquellas tipologías identificadas en consenso y que pueden ser objeto de atención por parte de convocatorias o instrumentos de apoyo específicos para sus necesidades, acorde con la disponibilidad presupuestal de las entidades competentes en la materia. Parágrafo Primero. Se establece como obligación de las Cámaras de Comercio el registro y expedición de certificación que acredite la condición de emprendimiento familiar, el cual se define como: " Toda sociedad legalmente constituida por dos o más miembros hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo grado de afinidad y/o primero civil, en donde prima el trabajo familiar en cualquier actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios". Al respecto y desde el procedimiento mismo de creación de empresas sería un requisito adicional al trámite que de acuerdo con el tiempo que tarde dicha acreditación, se sumará al proceso de formalización. Igualmente, generaría un aumento de costos operativos a las Cámaras de Comercio, en la medida que se desprende otra actividad de la función registral y un costo adicional al de formalización, al Comercio adelantan funciones registrales y de capacitación en temas de formalización y no de asesoría en emprendimientos. Ahora sí lo que se quiere, es el acompañamiento a este tipo de sociedades, es suficiente incluirlo entre los programas que adelanta las Cámaras de Comercio con el Ministerio en temas de Desarrollo Empresarial. Artículo 5 - Estrategia Académica para el Fomento de la Formalización y Consolidación de las Familias Emprendedoras. Reiteramos la importancia de observar los efectos de lo establecido en materia de formalización por parte de la Ley de Emprendimiento, Ley 2069 de 2020, artículos 5, 7, 9, 13, 47, 48, 52, 53, que establecen acciones sobre la materia, dirigidas a los emprendimientos y Mipymes del país. Por su parte, y en cuanto a educación es necesario observar lo dispuesto en el Título V de la Ley 2069 de 2020, evitando duplicidad y atomización de esfuerzos, cuyo articulado versa sobre "Educación y Emprendimiento", para asegurar un esfuerzo consistente desde el Gobierno Nacional por promover la formalización y consolidación de los emprendimientos y de las unidades productivas de menor tamaño en Colombia. Aunado a lo anterior, es de recalcar que la propuesta está dirigida a los programas que dictan las Instituciones Universitarias, Técnicas y Tecnológicas del país, por lo que es indispensable vincular al Ministerio de Educación, encargado de la política pública educativa del país. Artículo 6º - Sello Hecho en Familia: Define la creación de "el Sello Hecho en familia como distintivo y reconocimiento a producto y servicios producidos por emprendimientos familiares, que se acompañará de campañas de sensibilización por parte de los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal para la promoción de la comercialización de sus productos". Se reiteran los comentarios sobre la inconveniencia de crear signos distintivos adicionales y la necesidad de analizar sus particularidades técnicas, emitidos en el oficio enviado por esta cartera - Radicado No. 2-2021-040833 del 24 de septiembre de 2021 donde se rinde concepto sobre el Proyecto de Ley No. 061 de 2021 de Cámara, y de manera adicional se señala: Genera costos para los empresarios que quieren obtener el signo distintivo, pues, aunque la solicitud sea gratuita, el proceso de alistamiento y postulación implica costos indirectos. La gestión de los sellos implica la asignación de recursos financieros para garantizar su operación, administración y seguimiento. En el mismo sentido, debe considerarse que el posicionamiento y reconocimiento de una marca en el mercado implica recursos de publicidad, lo que tendría que considerar tanto la entidad responsable de su gestión, como la misma empresa, respecto de la inversión de los recursos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo no cuenta con los recursos operativos, técnicos, ni financieros que demandarían la gestión y administración de nuevos signos distintivos.

Vale la pena analizar el impacto real del sello frente al mercado dada la existencia de sellos y signos distintivos, que, si bien tienen objetivos loables buscando destacar a otras poblaciones, o comunidades, etc., no se considera como una alternativa que genere un impacto que por sí solo ayude a posicionarse en el mercado.

De manera adicional, de acuerdo con las normas de la Comunidad Andina sobre propiedad industrial, los sellos y signos distintivos buscan el reconocimiento de las calidades y condiciones con las que se producen o prestan los bienes y servicios y no respecto de las personas naturales o jurídicas que fabrican o suministran.

**Artículo 7º Líneas De Crédito De Fomento**

En línea con lo expuesto en la respuesta dada por el Ministerio de Comercio al proyecto de Ley, el día 24 de septiembre de 2021, se reitera la sugerencia de omitir el artículo relacionado con las Líneas de crédito de Fomento Familiar.

**Parágrafo.** El grupo Bicentenario y Bancóldex garantizarán el acceso al crédito para estas empresas y fomentarán la creación de alianzas estratégicas en pro del desarrollo de las mismas.

Reiteramos lo ya manifestado por esta cartera a través de comunicación 2-2021-040833 del 24 de septiembre de 2021, en los siguientes términos:

- Dentro del portafolio de productos ofrecidos por Bancóldex, se encuentran contempladas líneas de crédito a las que pueden acceder todas las empresas colombianas. En este sentido, los emprendimientos familiares cuya creación se pretende fomentar con el proyecto de Ley objeto de análisis, por el hecho de desarrollar una actividad productiva, podrán acceder desde ya, e incluso sin que exista la Ley, a recursos de financiación de Bancóldex, a través de sus canales de redescuento y crédito directo.
- En lo que se refiere al contenido del parágrafo del artículo séptimo, resulta importante señalar que Bancóldex no podrá en ningún caso garantizar el acceso al crédito por parte de las empresas familiares ni de cualquier otro tipo de empresas, como quiera que los desembolsos de recursos de redescuento se dan a través de intermediarios financieros que son quienes toman la decisión de otorgar o no una operación de crédito de acuerdo con sus políticas de riesgo; por lo que escapa del control de Bancóldex el otorgamiento o no de esas operaciones, reiterando entonces que no resulta viable que Bancóldex garantice la colocación de créditos a empresas familiares en los términos requeridos.
- Por otra parte, en el caso de operaciones de crédito directos, teniendo en cuenta que en los procesos de análisis de las solicitudes de financiación, el Banco debe observar las instrucciones que para el efecto ha impartido la Superintendencia Financiera de Colombia y por tanto, la

aprobación o negación de una solicitud dependerá del cumplimiento de las políticas de administración de riesgo de crédito que se encuentren vigentes en Bancóldex, no resulta viable que se indique que el Banco garantizará la colocación de créditos a esta clase de empresas, como quiera que es algo que en la práctica no resulta posible.

Adicionalmente a lo anterior, es preciso resaltar que el artículo 45 de la Ley de Emprendimiento reguló igualmente lo relacionado con líneas de crédito especiales destinadas a financiar emprendimientos, así:

**Artículo 45.** Las líneas especiales de crédito generadas por InnPulsa, con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, que estén destinadas a financiar emprendimientos en los términos establecidos en esta Ley, deberán expresar con claridad los siguientes puntos:

- Tasa de colocación al Intermediario.
- Mecanismo mediante el cual se traslade al beneficiario final una reducción de tasa de interés frente a aquella informada al público por parte del Intermediario.
- Plazo mínimo y máximo de Periodo de gracia, expresado en meses.
- Plazo mínimo y máximo de pago, expresado en meses.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** A efectos de lo anterior, los reglamentos de las líneas especiales de crédito de las que trata el presente artículo podrán contemplar criterios diferenciadores que reconozcan la naturaleza, beneficiarios y objetivo de las líneas, para lo cual podrán considerar elementos de riesgo para la determinación de la tasa, periodos de gracia y plazo del crédito.

En línea con lo contemplado en dicho artículo, InnPulsa y Bancóldex han diseñado soluciones de crédito especiales, dirigidas a la inversión de empresas en etapa temprana.

Así las cosas, no se considera procedente crear una línea de crédito especial para los emprendimientos familiares, toda vez que ya existen fuentes de financiación particulares para los emprendimientos del país a través de InnPulsa y también de los productos de redescuento y directos de Bancóldex, permitiendo incluir a las empresas en etapa temprana que responden a diferentes tipologías.

**Artículo 10º Tarifa Especial (Registro Mercantil y trámites ante entidades gubernamentales)**

Respecto a la tarifa especial del Registro Mercantil se considera que esta medida debe analizarse a la luz de un estudio de impacto económico que también permita evidenciar el impacto en las Cámaras de Comercio y los programas de desarrollo empresarial que estas implementan, en las diferentes regiones. En ese sentido, sólo podría considerarse conveniente a partir de los resultados de dicho análisis, el cual hasta el momento no se conoce.

Al respecto, vale recordar que a través del Decreto 2260 del 13 de diciembre de 2019, expedido por el Gobierno Nacional, se realizó la reducción del costo de la tarifa de la inscripción y renovación del Registro Mercantil para los emprendedores, pasando de 60 rangos a sólo dos tarifas: 1 UVT (para las empresas con activos menores o iguales a 6.300 UVT es decir entre 0 a \$239.425.200) y 3 UVT (para

las empresas con activos superiores a 6.300 UVT –para empresas con activos sobre \$239.425.200). Este nuevo esquema tarifario responde al principio de progresividad.

Respecto de las tarifas especiales para sociedades que se constituyan como emprendimientos familiares en trámites que deban realizarse ante entidades gubernamentales recomendamos especificar cuáles dado que en algunos casos se estaría excluyendo a otro tipo de empresas de dicho beneficio.

**Artículo 11º. Vigencia y Derogatorias.**

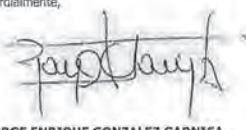
Por técnica normativa y con el ánimo de brindar mayor información y seguridad jurídica al sector empresarial se recomienda señalar de manera específica las disposiciones que el proyecto de norma pretende derogar.

Finalmente, y de considerarlo conveniente, manifestamos la disposición de este Ministerio para participar de mesas técnicas en las que se puedan discutir los aspectos que integran la propuesta.

Agradezco su valiosa atención, cto de Ley No. 061 de 2021 de Cámara, Bogotá D.C, 24 de septiembre de 2021; Viceministro de Desarrollo Empresarial (E) - Despacho del Viceministerio de Desarrollo Empresarial

[2] Este documento constituye una guía para la organización de las iniciativas de los diferentes programas e instrumentos que conforman la oferta pública de apoyo al emprendimiento. Su contenido resulta aplicable para todas las entidades que conforman la Administración Pública. A partir de estas definiciones, las entidades con competencia y funciones para ejecutar programas, instrumentos y recursos relacionados con el emprendimiento podrán establecer caracterizaciones complementarias que se adecuen a sus programas y/o oferta de instrumentos.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE GONZALEZ GARNICA**  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones.

<p>DDM</p> <p>Bogotá D.C, 8 de agosto de 2022</p> <p>Doctor Cristian M. Garcés Aljure Representante a la Cámara Congreso de la República Cra. 7 # 10-00 Bogotá D.C</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 078 de 2021 de Cámara Honorables Representantes,</p> <p>Hemos conocido la ponencia para el segundo debate del Proyecto de Ley No. 078 de 2021 de Cámara "Por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos remitir los siguientes comentarios en los temas de nuestra competencia:</p> <p>El artículo 1 del Proyecto de Ley se refiere al objeto y finalidad de las disposiciones allí contenidas, esto es, incentivar la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones. No obstante, a lo largo del articulado no se define cuáles serán los vehículos eléctricos y de cero emisiones a los que les aplicarán las medidas descritas en los artículos siguientes.</p> <p>Esta definición resulta fundamental ya que, como lo hemos venido mencionado, al interior del Gobierno Nacional se han presentado discusiones sobre la existencia de diferentes tecnologías utilizadas y el impacto ambiental que tienen vehículos como los híbridos.</p> <p>Es por ello, que les recomendamos definir cuáles serán los vehículos eléctricos y de cero emisiones que tendrán acceso a los beneficios tributarios establecidos en el Proyecto o si, por el contrario, para estos efectos se tomarán las definiciones del artículo 2 de la Ley 1964 del 2019.</p> <p>En materia tributaria consideramos importante tener en cuenta que, según el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, cualquier disposición relacionada con este tema debe ser presentada por iniciativa del Gobierno Nacional.</p> <p>Tal como lo mencionó el Proyecto de Ley en las consideraciones preliminares, la Corte Constitucional, en sentencia C-047 del 2021, con ponencia de Antonio José Lizarazo Ocampo, ha</p>	<p>señalado que la "iniciativa gubernamental" no solo se puede satisfacer con el acto de la presentación del Proyecto, sino también cuando se acredite el "aval gubernamental". No obstante, también se ha referido el momento y los modos en los que se debe dar este aval:</p> <p>"(...) A partir de lo dispuesto por el art. 142, parágrafo, de la Ley 5 de 1992, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la Iniciativa gubernamental no solo se puede satisfacer con el acto de presentación del proyecto de ley, sino también cuando se acredite la aquiescencia o "aval gubernamental" posterior a este momento, <b>siempre que se otorgue antes de la votación y aprobación del articulado en las plenarias.</b> Aquella, además, puede ser dada por el ministro titular de la cartera que tenga relación con la materia, que no de manera necesaria por el presidente de la República (...)" (Subrayado y negrilla adicional)</p> <p>En consecuencia, es importante analizar si las medidas contempladas en los artículos 2, 3, y 4 son exenciones que deben ser presentadas por el Gobierno Nacional. Siendo esta la razón por la que, respetuosamente les recomendamos evaluar si el Proyecto de Ley ha cumplido con los requisitos de procedimiento dispuestos para estos efectos y en ese sentido, evaluar si el trámite se ha surtido.</p> <p>A lo anterior se suma la necesidad de contar con concepto del Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal que podrían llegar a tener las exenciones contempladas en el Proyecto de Ley, así como la forma en la que se sustituirían estos ingresos teniendo en cuenta que próximamente se presentará una reforma tributaria que podrá referirse a este tipo de beneficios.</p> <p>En el marco del artículo 4 del Proyecto de Ley se refiere a la exención del impuesto del ICA a aquellas empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia que comercialicen, fabriquen y/o ensamben, vehículos eléctricos; consideramos que si el objeto de este tipo de disposiciones es fomentar la industria nacional, resultaría pertinente dar un trato diferencial a los fabricantes y/o ensambladores respecto de los comercializadores, pues al final la intención real es atraer nuevas inversiones en este tipo de tecnologías al eslabón de la cadena productiva y no en la comercialización.</p> <p>Es por ello que, recomendamos ajustar la redacción del artículo de tal manera que quede claro que, al descuento del impuesto del ICA solo podrán acceder aquellas empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia <b>que realicen actividades de fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones.</b></p> <p>De otra parte, es importante tener en cuenta que la industria de vehículos y autopartes colombiana cuenta con más de 50 años de trayectoria industrial en el país. Representa el 6.2% del PIB industrial y genera más de 25 mil empleos directos altamente capacitados y bien</p>
<p>remunerados; y más de 100.000 indirectos a lo largo de todas las actividades asociadas a la cadena productiva.</p> <p>Colombia es el cuarto productor de vehículos de la región, después de México, Brasil y Argentina; y el segundo productor de motos después de Brasil.</p> <p>La cadena industrial cuenta con cerca de 200 empresas, con una capacidad de producción potencial de 260.000 vehículos y un millón de motocicletas al año. Adicionalmente, la industria exporta vehículos a 19 países y autopartes a más de 50, lo que representó cerca de 800 millones de dólares en exportaciones durante el 2019.</p> <p>Adicionalmente, la Industria se ha venido adaptando a las políticas públicas orientadas a la reducción de emisiones contaminantes y el cumplimiento de compromisos internacionales en materia ambiental.</p> <p>Con la expedición de la Ley 1972 de 2019 "Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones" se establecieron las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir del 1 de enero de 2023 las fuentes móviles terrestres con motor ciclo diésel que se fabriquen, ensamben o importen al país, con rango de operación nacional, tendrán que cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a tecnologías Euro V.</li> <li>- A partir del 1 de enero de 2035 todos los vehículos con motor diésel que circulen por el territorio nacional tendrán que cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a tecnologías Euro VI.</li> <li>- A partir del 1 de enero de 2021 todas las motocicletas que se fabriquen, ensamben o importen para circular por el territorio nacional deberán cumplir con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondiente a Euro 3.</li> <li>- Se establecen estándares de calidad para el combustible: a partir de 2023 el diésel deberá contener entre 15 y 10 ppm y a partir de 2025, deberá ser máximo de 10 ppm.</li> <li>- A partir del 1 de enero de 2030 todos los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), Sistemas Estratégicos Transporte Público (SETP), Sistemas Integrados Transporte Público (SITP) y los Sistemas Integrados de Transporte regional (SITR)</li> </ul>	<p>deberán contar con un mínimo de 20% de la flota total nueva correspondiente a tecnología cero emisiones.</p> <p>Todo lo anterior da cuenta que la industria automotriz, de forma progresiva ha ido tomando medidas tendientes al cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas. Por lo anterior invitamos a analizar medidas progresivas que permitan que la industria ensambladora del país se pueda involucrar en este tipo de iniciativas.</p> <p>En lo que tiene que ver con la obligatoriedad de las estaciones de carga rápida contenida en el artículo 6 del Proyecto de Ley, respetuosamente insistimos en la posibilidad de revisar los plazos allí establecidos, pues consideramos que su implementación debe ser progresiva.</p> <p>El artículo 6 del Proyecto de Ley define que, dentro de los 2 años siguientes, los municipios de categorías 1, 2 y 3 deberán garantizar mínimo 3 estaciones de carga rápida funcionales. Por su parte, el artículo 7 del PL señala que los vehículos eléctricos y de cero emisiones nuevos, serán beneficiarios del 30% de descuento en el valor del servicio de revisión técnico-mecánica.</p> <p>A pesar de ello, los artículos 4 y 9 de la Ley 1964 del 2019, se refieren a estos beneficios definiendo tiempos diferentes y porcentajes de descuento distintos a los previamente mencionados.</p> <p>Así las cosas, recomendamos evaluar la necesidad de incluir estas medidas teniendo en cuenta que ya están incluidas dentro de otra Ley de la República. En caso de que lo consideren oportuno, sugerimos ajustar la redacción de estos artículos de tal manera que estos se encuentren alineados con las disposiciones que ya se han adoptado en esta materia.</p> <p>En lo que tiene que ver con la declaratoria de Interés nacional y estratégico de la masificación de uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones a la que se refiere el artículo 8 del Proyecto, vale la pena mencionar que el Conpes 3762 del 2013 define los criterios comunes y diferenciales que se deben tener en cuenta para identificar proyectos de Interés nacional y estratégicos -Pines, así como el procedimiento para su validación.</p> <p>Dentro de los criterios comunes que deben cumplir los proyectos de interés nacional y estratégico están:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que aumente significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional.</li> <li>- Que genere impacto significativo a la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital.</li> <li>- Que genere retorno positivo a la inversión y sea sostenible operacionalmente.</li> </ul>

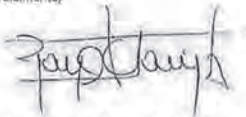
- Que aumente la capacidad exportadora de la economía nacional.
- Que genere ingresos significativos a la Nación y las regiones.
- Que el alcance del proyecto contribuya al cumplimiento de las metas previstas en el PND.

Teniendo en cuenta lo anterior, recomendamos hacer la validación técnica de estos criterios y del procedimiento descrito para determinar la conveniencia o no de declarar el interés nacional o estratégico de la masificación de uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones.

En caso de que este se mantenga como de "interés nacional y estratégico", sugerimos no limitar el Proyecto al "uso" y, por el contrario, en línea con su objetivo, ampliarlo a la producción, fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones.

Desde esta Cartera esperamos que estas recomendaciones puedan ser tenidas en cuenta dentro del trámite legislativo de la iniciativa.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE GONZALEZ GARNICA**  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL

**CARTA DE COMENTARIOS**

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se crea la Ley de Metrología.*

<p>Bogotá D.C., 16 de marzo de 2022</p> <p>Doctor Christian José Moreno Villamizar Representante a la Cámara Congreso de la República Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto Proyecto de Ley No. 167 de 2021 de Cámara "Por medio del cual se crea la Ley de Metrología."</p> <p>Honorable Representante:</p> <p>Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 167 de 2021 de Cámara "Por medio del cual se crea la Ley de Metrología". Al respecto, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo nos permitimos remitir los siguientes comentarios con el objetivo que los mismos sean tenidos en cuenta durante el trámite legislativo de la iniciativa.</p> <p><b>I. Iniciativa Parlamentaria</b></p> <p>El proyecto de ley busca avanzar en la adopción del Sistema Internacional de Unidades -SI dentro del territorio nacional donde se incluye tanto la metrología científica e industrial a cargo del Instituto Nacional de Metrología - INM como la metrología legal a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC.</p> <p><b>II. Consideraciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b></p> <p>En aras de contribuir a la discusión técnica de la iniciativa, diseñar las mejores herramientas legales que atañen al comercio y al bienestar de los consumidores colombianos, y sin perjuicio del debate técnico que debe existir y de los argumentos legítimos de las entidades del Gobierno Nacional competentes; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, remite los siguientes comentarios respecto de los artículos 2, 5, 8, 9, 11, 20, 27 y 36 para su consideración en lo que resta del trámite legislativo de la misma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 2. Definiciones. Organismo de verificación metrológica:</b> organismo evaluador de la conformidad de instrumentos de medición en servicio, de</li> </ul>	<p><b>productos preempacados o preenvasados, acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC).</b></p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitamos considerar lo establecido en el Decreto único reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo Decreto 1074 de 2015, particularmente lo señalado en: "Artículo 2.2.1.7.7.5. Reconocimiento de la acreditación, La condición de acreditado será reconocida dentro del Subsistema Nacional de la Calidad (SNCA) siempre y cuando la acreditación haya sido otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia o por entidades públicas que legalmente ejercen esta función, o por entidades acreditadoras extranjeras reconocidas en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral, de acuerdo con lo dispuesto en la sección 9 del presente capítulo." Por lo que se sugiere la siguiente redacción:</p> <p><i>"Artículo 2. Definiciones. Organismo de verificación metrológica: organismo evaluador de la conformidad de instrumentos de medición en servicio, de productos preempacados o preenvasados, acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) o por entidades acreditadoras reconocidas en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral."</i></p> <p><b>Artículo 5º. Del régimen de transición para el cambio al SI. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Instituto Nacional de Metrología, identificarán los productos y equipos que se encuentren en el mercado o en servicio a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que empleen unidades de medida diferentes a las señaladas en el artículo 3º, y determinarán los periodos de transición específicos que permitan realizar el cambio gradual al Sistema Internacional.</b></p> <p>Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitamos considerar que la identificación de productos que empleen unidades diferentes a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades - SI, es una tarea que se debe adelantar desde todos los sectores con el acompañamiento y asesoramiento del Instituto Nacional de Metrología, particularmente para los sectores regulados, por lo anterior se sugiere la siguiente redacción:</p> <p><i>"Artículo 5º. Del régimen de transición para el cambio al SI. El Gobierno Nacional, con el acompañamiento y asesoramiento del Instituto Nacional de Metrología -INM, identificará los productos y equipos que se encuentren en el mercado o en servicio a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, que empleen unidades de medida diferentes a las señaladas en el artículo 3º, y determinará los periodos de transición específicos que permitan realizar el cambio gradual al Sistema Internacional de Unidades -SI."</i></p> <p><b>Artículo 8º. Del formato de la hora y la fecha. En Colombia se deberá adoptar como representación oficial de la hora y la fecha, los formatos del sistema de cronometraje de 24 horas, y año, mes y día, conforme lo establece la Norma Técnica Colombiana que para el efecto sea emitida por ICONTEC.</b></p>
---	--

**Artículo 9º. Del formato de escritura de números enteros, cifras decimales y millares. La escritura oficial de números enteros, cifras decimales y millares es la siguiente: 1. El separador decimal será la coma, y estará en línea con las cifras. Si el número está comprendido entre +1 y -1, el separador decimal estará precedido por un cero. No debe ponerse ningún otro signo entre las cifras cuando se hace uso del separador decimal. 2. En la escritura de cifras grandes, los números se agruparán de a tres dígitos y se separarán con un espacio en blanco, tanto en la parte entera como en la fraccionaria. El espacio hará las veces de separador de millares. Ni la coma, ni el punto serán usados para este propósito. En el caso de que haya sólo cuatro dígitos no se aislará el dígito libre ni con espacios ni con signos: esta disposición se aplica a la parte entera y al decimal, tanto delante como detrás de la coma. Esta es la única manera de expresar las magnitudes mencionadas en cualquier actividad pública o privada, tanto a nivel nacional como en transacciones internacionales que repercutan en el país.**

Los Artículos 8 y 9, hacen referen a la nomenclatura que se utiliza en el ámbito de la metrología, sin embargo, la redacción propuesta señala que se debe aplicar de manera transversal, esto implica modificaciones en todos los sectores como por ejemplo en el sector financiero, en este sentido, la ley debería aclarar que su aplicación se da en el ámbito de actividades de carácter metrológico, ya que las implicaciones en sistemas como el financiero podrían generar afectaciones considerables, por lo que se sugiere que estos artículos se limiten a las actividades asociadas a la metrología o se dejen en el ámbito voluntario.

En todo caso, se considera fundamental involucrar a los sectores que se puedan ver afectados en sus actividades, particularmente para actividades cambiarias, de impuestos, aduanas y por supuesto, las implicaciones en los sistemas de información y producción que ya se encuentran en operación, buscando que no se cause un daño en el desarrollo de las actividades que ya utilizan una nomenclatura establecida.

Una propuesta podría incluir el siguiente texto: "El Gobierno Nacional a través de sus facultades reglamentarias determinará para que actividades se puede aplicar la nomenclatura señalada."

**Artículo 11. De las competencias del Instituto Nacional de Metrología. El Instituto Nacional de Metrología trazará la política nacional de la metrología científica e industrial, junto con los objetivos específicos que dirección en su cumplimiento, de acuerdo con las necesidades del país en esta materia, siguiendo las directrices de la Presidencia de la República. Dicha política deberá ser revisada máximo cada cuatro años y si es necesario, actualizada por el Instituto Nacional de Metrología según las directrices recibidas por la Presidencia de la República y las necesidades del país.**

Desde el Ministerio se solicita considerar que el Decreto Ley 4175 de 2011 particularmente el Artículo 2 señala que el Instituto Nacional de Metrología es una institución de carácter técnico, científico y de

investigación, que tiene dentro de sus funciones particularmente lo establecido en el Artículo 6 numeral 1: "Asesorar y acompañar al formulador de políticas en materia metrológica y ser el articulador y ejecutor de la metrología científica e industrial del país, de acuerdo con las políticas del Estado." Por su parte, se sugiere tener presente lo establecido en la Ley 489 de 1998 particularmente lo señalado en el Artículo 58 frente al rol de los ministerios y departamentos administrativos frente a la formulación y adopción de política pública, igualmente se sugiere revisar el periodo que se establece frente a la revisión y modificación de la política. En este sentido, proponemos la siguiente redacción:

*"Artículo 11. De las competencias del Instituto Nacional de Metrología. El Instituto Nacional de Metrología asesorará y acompañará al Gobierno Nacional en la formulación e implementación de la política nacional en materia de metrología científica e industrial, junto con los objetivos específicos que dirección en su cumplimiento, de acuerdo con las necesidades del país en esta materia, siguiendo las directrices que para el efecto establezca el gobierno nacional"*

**Artículo 20. De los organismos autorizados de verificación (...) Estos organismos deberán obtener acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), previo a la presentación de la solicitud de habilitación, siguiendo los lineamientos que establezca la Superintendencia de Industria y Comercio, con el acompañamiento técnico del Instituto Nacional de Metrología. (...)"**

Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitamos considerar lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo Decreto 1074 de 2015, particularmente lo señalado en: "Artículo 2.2.1.7.7.5. Reconocimiento de la acreditación, La condición de acreditado será reconocida dentro del Subsistema Nacional de la Calidad (SNCA) siempre y cuando la acreditación haya sido otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia o por entidades públicas que legalmente ejercen esta función, o por entidades acreditadoras extranjeras reconocidas en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral, de acuerdo con lo dispuesto en la sección 9 del presente capítulo." Por lo que se sugiere la siguiente redacción:

*"Artículo 20. De los organismos autorizados de verificación (...) Estos organismos deberán obtener acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) o por entidades acreditadoras reconocidas en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral, previo a la presentación de la solicitud de habilitación, siguiendo los lineamientos que establezca la Superintendencia de Industria y Comercio, con el acompañamiento técnico del Instituto Nacional de Metrología. (...)"*

**Artículo 27. "Del régimen sancionatorio. La Superintendencia de Industria y Comercio impondrá las sanciones previstas en este artículo, por el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, en las reglamentaciones que expida en materia de metrología legal, y cuando se impida u obstaculice el control metrológico legal:"**

Desde esta cartera se solicita considerar que, si bien el régimen sancionatorio puede ser objeto del proyecto de ley, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá desarrollar la reglamentación sin que se defina en el texto de la presente ley, por lo tanto, de manera respetuosa sugerimos no incluir textos que señalen el monto de las multas, sino que se faculte a la Superintendencia de Industria y Comercio como entidad competente para reglamentar el régimen sancionatorio.

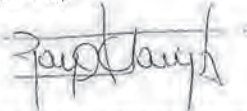
**Artículo 36º. Reglamentación. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dictará las disposiciones reglamentarias que se requieran para la aplicación de la presente Ley.**

Desde el Ministerio respetuosamente solicitamos considerar que la reglamentación de la Ley propuesta implica el accionar de diferentes sectores administrativos, por lo tanto, corresponde al regulador competente reglamentar lo de su materia en desarrollo de sus funciones, la redacción no es apropiada en el sentido que la reglamentación no se limita a un regulador en particular, en este sentido, amablemente sugerimos que se redacte en el siguiente sentido:

*"Artículo 36º. Reglamentación. El Gobierno Nacional dictará las disposiciones reglamentarias que se requieran para la aplicación de la presente Ley de acuerdo con las competencias de cada regulador"*

Desde esta Cartera esperamos que estas recomendaciones puedan ser tenidas en cuenta dentro del trámite legislativo de la Iniciativa.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE GONZALEZ GARNICA  
VICEMINISTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL  
DESPACHO DEL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

**CARTA DE COMENTARIOS**

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2021 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., Agosto 3 de 2022.</p> <p>Doctor  <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA</b>                  Secretario General Cámara de Representantes                  Congreso de la República                  Carrera 7 No 10-00 Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Comentarios Proyecto de Ley 208 de 2021 Cámara "Por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Estimado Secretario,</p> <p>De manera atenta, nos permitimos remitir las siguientes consideraciones respecto al Proyecto de Ley del asunto.</p> <p>1. Consideraciones generales del proyecto                  Los derechos de los usuarios y obligaciones de las aerolíneas están regulados fundamentalmente en convenios internacionales, Código de Comercio y Reglamento Aeronáutico de Colombia, en adelante RAC, de manera clara y sin lugar a ambigüedades como el texto de la exposición de motivos lo sugiere.                  La elevación de aspectos ya consagrados en el RAC a norma legal, eleva su jerarquía y estabilidad normativa. Sin embargo, es conveniente recordar que la reglamentación a través del RAC permite que estas materias tratadas en el texto, puedan evolucionar de acuerdo con las exigencias que se presenten a nivel internacional, ya que la aviación es por esencia una actividad dinámica y regulada desde la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).</p> <p>A nivel mundial, Colombia es uno de los 20 países con mayores niveles de recuperación de la demanda de pasajeros, en lo que a reactivación post pandemia se refiere. Uno de los factores clave del éxito del país en este aspecto es ajustarse a los</p>	<p>estándares internacionales, lo cual ha beneficiado la competitividad del país en material aerocomercial.</p> <p>Durante los últimos años, el RAC ha sido objeto de modificaciones en las materias que trata el proyecto de ley, con las cuales se han ampliado los derechos de los usuarios, creado nuevas causales de sanción en protección a los mismos e, incluso, se han incrementado los montos establecidos para las sanciones tipificadas.</p> <p>Finalmente, señala la exposición de motivos que el proyecto de ley busca crear un mecanismo que permita ejercer un seguimiento a las tarifas ofrecidas por los servicios, con el fin de poder detallar la composición del valor final en venta y así buscar, de alguna manera, que efectivamente se pueda tener acceso a la información del valor de los tickets y conocer las causas de las grandes variaciones que son de público conocimiento."</p> <p>Sin embargo, la composición del valor de las tarifas y las tasas, cobros, etc. que pueden hacer las aerolíneas, está establecida de manera taxativa en la normativa vigente. El incumplimiento de estas normas es causal de sanciones, cuya imposición está en cabeza de la Superintendencia de Transporte. La variación en las tarifas se debe a factores de oferta y demanda propios de un mercado de libre competencia. Hoy en día es obligatorio que las aerolíneas registren ante Aerocivil todas las tarifas que publican en el mercado.</p> <p>2. Consideraciones al articulado</p> <p>- Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente mandato será aplicable para la prestación del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y para aquellos intermediarios ubicados en el territorio nacional que ofrezcan y comercialicen tickets aéreos                  Comentario: El Ministerio debe reiterar que la propuesta señala que la normativa será aplicable a los prestadores del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y a los intermediarios que ofrezcan o comercialicen tickets aéreos. Sin embargo, en algunos apartes del proyecto no se distingue los casos en que será responsable el prestador del servicio de transporte y los casos en que será responsable la agencia de viajes.</p>
<p>Sobre este punto, se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos, que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.</p> <p>La intermediación que realizan las agencias de viajes es en sí misma un servicio turístico. Ello se desprende directamente del numeral 2 del artículo 62 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 145 del Decreto Ley 2106 de 2019) que incluye a las agencias dentro de los prestadores de servicios turísticos; del 84 de la misma Ley, que dispone que las agencias son aquellas que se dediquen profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios".</p> <p>En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define al prestador de servicios turísticos como "Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos".</p> <p>Así, las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos y no del servicio de transporte aéreo. Las empresas de transporte aéreo, por el contrario, son prestadores del servicio de transporte aéreo pero no son prestadores de servicios turísticos, tal como lo dispone la Ley General de Turismo (Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020). Esta premisa debe orientar la propuesta normativa y las obligaciones y responsabilidades que cada uno ostente, deben enmarcarse en su respectivo rol y naturaleza.</p> <p>Por otra parte, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.</p> <p>- Artículo 3. "Derecho a la Compensación. Todo usuario de servicios de transporte aéreo público interno de pasajeros, tendrá derecho a que la aerolínea o la entidad que cause afectación en el servicio, lo compense en los casos señalados en la presente ley, sin que en ningún caso dicha compensación limite, restrinja o cohíba el derecho a la reclamación directa, a que pueda acudir ante la autoridad competente para interponer la acción jurisdiccional de protección al consumidor,</p>	<p>previo agotamiento del requisito de reclamación directa o el acceso a la autoridad administrativa, que ejerza la inspección, vigilancia y control".</p> <p>Comentario: Tanto el Código de Comercio como el Reglamento Aeronáutico de Colombia, y los convenios internacionales vigentes y adoptados a nivel mundial, entre ellos el Convenio de Montreal (principal instrumento que regula el transporte aéreo internacional), establecen compensaciones taxativas y específicas para los diversos casos de fallas en el servicio al usuario por parte de las empresas de aviación comercial.</p> <p>Deben tenerse en cuenta dos (2) razones que hacen válida y útil la existencia de la compensación en el transporte aéreo:</p> <p>a) Es un mecanismo expedito para resarcir al pasajero, de manera prácticamente inmediata, ante los eventos propios de la operación aérea, que evita reprocesos, trámites y costos para el aparato estatal.</p> <p>b) De llegar a eliminarse, Colombia sería -si no el -único- uno de los pocos países del mundo que incurriría en tal decisión, con lo cual la competitividad del país en materia aérea se vería seriamente comprometida.</p> <p>El Estado a través de los entes competentes - como en este caso la Superintendencia de Transporte- y apoyándose en herramientas tecnológicas de fácil acceso en la actualidad, podría implementar mecanismos de seguimiento, que permitan controlar el cumplimiento por parte de las aerolíneas de las compensaciones en todos los casos previstos. De esta manera, al compensar de manera expedita a todos los usuarios afectados, se reducirían trámites, por estudio de miles de reclamaciones que podrían evitarse, y con ello se evitarían costos en el presupuesto estatal.</p> <p>De igual manera, la legislación colombiana consagra diversos mecanismos de ejercicio de la reclamación directa por parte de los usuarios, ante la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Aerocivil, según los diversos casos que se presentan; tendientes a compensar los casos de posible afectación en el servicio, razón por la cual se sugiere eliminar este artículo.</p> <p>- Artículo 4. "Compensaciones al pasajero por demoras. Cuando haya demora en la salida del vuelo por causas internas imputables a la aerolínea y no se cumpla con</p>

<p>el horario programado para la salida, se compensará única y exclusivamente al usuario, así:</p> <p>A. Cuando la demora sea mayor e igual a dos (2) horas e inferior a tres (3) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 10% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p> <p>B. Cuando la demora sea mayor e igual a tres (3) horas e inferior a cinco (5) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 25% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p> <p>C. Cuando la demora sea mayor e igual a cinco (5) horas e inferior a siete (7) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 50% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p> <p>D. Cuando la demora sea mayor e igual a siete (7) horas e inferior a diez (10) horas, se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 75% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p> <p>E. Cuando la demora sea igual o mayor a diez (10) horas se deberá proporcionar al pasajero un bono redimible, por el 100% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado dentro de un lapso de tiempo no superior a 9 meses.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Los porcentajes a los que se refieren los bonos redimibles no son acumulables. Las aerolíneas expedirán - por trayecto - un solo bono redimible a cada usuario, cuando a estos les sean aplicables las compensaciones a las que haya lugar en razón del presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará la mecánica y aplicación de los bonos redimibles de los que trata el presente artículo, en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las compensaciones a las que hace referencia el presente artículo no se aplicarán cuando se trate de rutas cuya frecuencia - a cargo de la respectiva aerolínea - sea de dos vuelos diarios o menos. Ello, a fin de no generar desincentivo para la operación de tales destinos por parte de las aerolíneas. Todo lo anterior, sin</p>	<p>perjuicio de las sanciones a que haya lugar por parte de la autoridad aeronáutica en los casos establecidos en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia."</p> <p>Comentario: Sobre este punto es importante resaltar que para el caso del inciso A, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación refrigerio y llamada telefónica, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a tres (3) horas.</p> <p>Para el inciso B, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación alimentación para los usuarios, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional, teniendo en cuenta que la demora es inferior a cinco (5) horas.</p> <p>Para el caso E, para las demoras superiores a siete (7) horas, el Reglamento Aeronáutico de Colombia contempla como compensación un valor equivalente al 30% del tiquete, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional.</p> <p>El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.</p> <p>Por otra parte, el pago oportuno y completo de las compensaciones asegura un resarcimiento rápido y efectivo para el usuario, por lo cual es recomendable que desde el Estado se implemente un control estricto al cumplimiento de esta obligación por parte de las aerolíneas, en todos los casos. Razón por la cual, este Ministerio propone adicionar el Artículo 4 con el siguiente parágrafo:</p> <p>"PARÁGRAFO 4. La Superintendencia de Transporte implementará un control permanente y estricto de los vuelos demorados y cancelados, y requerirá a las aerolíneas los soportes de las compensaciones entregadas en cada caso, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Artículo. De igual forma, publicará un informe trimestral de dicho cumplimiento, incluyendo los montos y/o valores de las compensaciones entregadas a los usuarios."</p> <p>- Artículo 5. "Cancelación del vuelo por causas imputables a la aerolínea. No habrá compensación si la cancelación fue hecha hasta dos (2) semanas antes del vuelo programado; entre una y dos (2) semanas si se provee un vuelo cuya salida sea</p>
<p>hasta dos (2) horas antes o cuatro (4) después del original; y en menos de una semana si se provee un vuelo cuya salida sea hasta una hora antes o dos (2) después del original. Para los casos previstos anteriormente, la cancelación del vuelo operará una sola vez por trayecto. Si se presenta demora antes de la cancelación, procederán las compensaciones de que trata el artículo 4 de la presente ley. Además, a elección del usuario se le deberá restituir el cien por ciento (100%) del valor cancelado por el trayecto incumplido o reprogramarlo en un vuelo en condiciones similares y la restitución de los gastos incidentales causados, dentro del término de quince (15) días siguientes a la cancelación del vuelo. Sin que en ningún caso superen tres (3) SMLMV.</p> <p>Comentario: Para las cancelaciones de vuelos, el RAC contempla como compensación un valor equivalente al 30% del pasaje, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional. El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.</p> <p>Cabe recordar también que el RAC establece un amplio y estricto régimen de multas para las aerolíneas, en los diversos casos de demoras y cancelaciones, cuya imposición se encuentra en cabeza de la Superintendencia de Transporte.</p> <p>- Artículo 6. "Imposibilidad de abordar el vuelo por sobreventa. En caso que la aerolínea deniegue el embarque o cancele el vuelo por sobreventa, teniendo el pasajero reserva hecha y habiéndose presentado oportunamente en el aeropuerto, esta deberá compensarlo, de la siguiente manera:</p> <p>a) Deberá proporcionar el viaje del pasajero a su destino final en el siguiente vuelo que cuente con espacio disponible de la propia aerolínea; En caso de no disponer de un vuelo propio programado dentro de las siete (7) horas siguientes, el prestador del servicio aéreo deberá hacer las gestiones necesarias por su cuenta, para el embarque del usuario en otra aerolínea en la mayor brevedad posible; b) Adicionalmente deberá reintegrarle el treinta por ciento (30%) del precio valor de la tarifa del trayecto afectado al momento de conocer la imposibilidad de abordar el vuelo. Esta compensación será proporcionada a través de un bono redimible el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses".</p>	<p>Comentario: Para las afectaciones por sobreventa, el RAC contempla como compensación el mismo valor propuesto, equivalente al 30% del tiquete, además de alojamiento de ser necesario, lo cual corresponde a los estándares aplicados a nivel internacional. El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.</p> <p>- Artículo 7. "Reintegro de costos y gastos por hechos de un tercero. Cada actor de la cadena de servicios deberá hacerse responsable de compensar al pasajero por los hechos que hayan derivado en una afectación al pasajero. Cuando el operador aéreo se vea en la obligación de suministrar las compensaciones de que trata la presente ley por causas o circunstancias imputables a un tercero, ésta tendrá el derecho a exigir el reintegro de los costos y gastos en los que haya incurrido a este último. Parágrafo. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, reglamentará el proceso expedito para el reintegro de los gastos que trata el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley".</p> <p>Comentario: La propuesta crea la posibilidad de que el pasajero reclame y deba ser compensado por actores como agencias de viajes, operadores de asistencia en tierra y otros, que en muchos casos no tienen la responsabilidad de las demoras y/o cancelaciones de los vuelos, ni tampoco cuentan con la disponibilidad de recursos para atender los pagos derivados de asumir tal responsabilidad, generándose un desequilibrio económico para la cadena. En este sentido, reiteramos lo propuesto en relación con el Artículo 2 del proyecto de ley en comentario.</p> <p>- Artículo 8. "Cancelación del vuelo por causa no imputable a la aerolínea. En los eventos en que el vuelo sea cancelado por causa de fuerza mayor o razones meteorológicas, el pasajero podrá escoger entre reprogramación del vuelo o el reintegro del valor total del tiquete al usuario sin que haya lugar a penalidad alguna y se aplicará lo dispuesto en el artículo 1882 del Código de Comercio".</p> <p>Comentario: Tal como lo indica la norma propuesta, la modalidad de devolución del precio del tiquete en casos de cancelaciones por motivos ajenos a la aerolínea, ya está consagrada en el Código de Comercio.</p> <p>- Artículo 9. "Obligación de resultado en el transporte del equipaje. Desde el momento en que el usuario de servicios aéreos haga entrega del equipaje para ser registrado y cargado en la aeronave, surge la obligación de resultado y estará bajo la</p>

<p>responsabilidad de la aerolínea. Se entenderá que la responsabilidad recae en la aerolínea y estará obligada a responder por los daños y/o perjuicios ocasionados desde el momento en que el usuario se desprende del mismo en los canales dispuestos para tales fines por las aerolíneas o aeropuertos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 1888 del Código de Comercio".</p> <p>Comentario: Esta materia se encuentra reglamentada en el Código de Comercio y en el RAC 3, que establecen claramente que la aerolínea debe ser responsable por el buen estado y entrega oportuna del equipaje, salvo cuando se demuestre que éste último no estaba en buen estado, o cuando la pérdida o deterioro del mismo sea atribuible a procedimientos de aduana, Policía u otras autoridades. Por este motivo, no siempre las aerolíneas están en capacidad de asegurar la integridad del equipaje. Al especificar que la obligación ya existente, es una "obligación de resultado", se estarían desconociendo cientos de casos en los cuales el deterioro en el equipaje es causado, por ejemplo, por autoridades de aduana, lo cual sucede en múltiples países y es ajeno al control de las aerolíneas.</p> <p>- Artículo 10. "Compensación por retraso en la entrega del equipaje. Con ocasión a los retrasos en la entrega del equipaje, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono redimible, por el 10% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses. Si la demora del equipaje fuera superior veinticuatro (24) horas, las aerolíneas compensarán al usuario sufragando un bono adicional redimible, por el 30% del valor del tiquete, el cual podrá ser utilizado - única y exclusivamente por el beneficiario - dentro de un lapso de tiempo no superior a 6 meses". Comentario: Las compensaciones por estos eventos ya están establecidas en el Código de Comercio, en el RAC 3 para los vuelos nacionales y en los convenios internacionales aplicables (Convenios del Sistema Varsovia/29- La Haya /55, Montreal/99 o Decisión 619 de la Comunidad Andina, según aplique) para los vuelos internacionales.</p> <p>El incremento en los montos de las compensaciones puede traducirse en un mejor resarcimiento a los usuarios afectados, siempre y cuando no afecte la competitividad del país en materia aerocomercial.</p> <p>- Artículo 11. "Indemnización por pérdida, saqueo, destrucción y avería de equipaje. En casos de pérdida, saqueo, destrucción y avería del equipaje se dará</p>	<p>aplicación a los artículos 1886 y 1887 del Código de Comercio. En todo caso, la aerolínea deberá demostrar que actuó con la debida diligencia, en tanto que se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el equipaje o por tener en su poder el mismo".</p> <p>Comentario: Nuevamente se alerta que la ley propuesta, de manera reiterada, lo que propone es ratificar de manera expresa reglamentaciones ya existentes.</p> <p>- Artículo 12. "Derecho de retracto. En los contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, se entenderá pactado el derecho de retracto en favor del adquirente del tiquete en caso de ventas efectuadas a través de métodos no tradicionales o a distancia. En ningún caso, generará retención a favor del transportador. El ejercicio del derecho estará sujeto a las siguientes reglas: a) El retracto deberá ser ejercido, a través de cualquier canal de atención del vendedor, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la operación de compra. b) El retracto solo podrá ser ejercido con una anterioridad igual o mayor a ocho (8) días calendario entre el momento de su ejercicio oportuno y la fecha prevista para el inicio de la prestación del servicio para operaciones nacionales. c) La aerolínea o agente de viajes que vendió el tiquete, deberá reembolsar el dinero al pasajero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario a partir de la comunicación del retracto. Si el pasajero ejerce su derecho de retracto ante la agencia de viajes que realizó la venta del tiquete como intermediario, esta procederá al reembolso del dinero a que haya lugar, una vez la aerolínea ponga a su disposición el monto correspondiente, sin perjuicio del plazo de treinta (30) días previsto en el inciso anterior para que el reembolso del dinero al pasajero se haga efectivo. Parágrafo 1. El pasajero tendrá derecho a la devolución de la tasa aeroportuaria. Se excluyen aquellas tasas, impuestos y/o contribuciones que por regulación no sean reembolsables. Parágrafo 2. El vendedor deberá informar al consumidor en forma previa a la adquisición del servicio, el derecho de retracto y las condiciones para ejercerlo". Comentario: Esta propuesta está reglamentando el derecho al retracto en idénticas condiciones a las contempladas en el RAC 3. La modalidad de retracto establecida en el RAC, asegura el derecho de los usuarios a exigir la devolución de su dinero frente a errores que pueden darse al momento de</p>
<p>hacer transacciones por medios no presenciales, a la vez que contempla plazos máximos de antelación con respecto al vuelo, con lo cual se asegura la certidumbre en el inventario de sillas de los aviones, necesaria para evitar incrementos en las tarifas de los tiquetes. De igual manera, es importante el plazo que se establece, para el pago de las aerolíneas a las agencias de viajes, en los casos en los que éstas hacen la devolución producto del ejercicio de este derecho.</p> <p>- Artículo 13. "Protección contra la publicidad engañosa. De conformidad con lo establecido en las normas, la entidad encargada adelantará las investigaciones e impondrá las sanciones o medidas administrativas a que haya lugar por el uso de publicidad engañosa, previa demostración de la afectación a uno o más pasajero". Comentario: La publicidad engañosa está tipificada en el RAC y genera cuantiosas sanciones a las aerolíneas. En los últimos cinco (5) años se han visto casos de multas superiores a los trescientos millones de pesos -en cada caso- por este concepto. Las autoridades deben cumplir con sus funciones y obligaciones en virtud del principio de legalidad, razón por la cual no hay necesidad de ratificarlo nuevamente, con un mandato legal adicional como el propuesto.</p> <p>- Artículo 14. "Información mínima. Es deber de las aerolíneas suministrar información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos, servicios, promociones y ofertas que ofrezca. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano e inglés".</p> <p>- Artículo 15. "Transporte de animales de servicio, rescate y mascotas. Los animales de asistencia, que corresponden a los animales guía, de servicio, animales de señal, animales de bio detección o alerta médica y de apoyo psicosocial viajarán de forma gratuita, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley. Las aerolíneas deberán prever los mecanismos, siempre que estén a su alcance según el tipo de operación y la seguridad del vuelo y los demás pasajeros para realizar el transporte de animales de compañía y animales de soporte emocional, garantizando las condiciones establecidas en la Ley 84 de 1989". Comentario: Este asunto -tal como lo dice el artículo propuesto- ya está consagrado en la ley, y también en el RAC.</p>	<p>- Artículo 16. "Transporte de elementos deportivos. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de elementos deportivos que lleven los deportistas que representen a Colombia en competencias nacionales e internacionales, siempre que no excedan el peso máximo y dimensiones establecidos conforme a las condiciones del tiquete adquirido. Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará en un término no mayor a seis (06) meses a la entrada en vigencia de la presente ley, la forma de acreditar la condición de deportista para acceder a este beneficio".</p> <p>- Artículo 17. "Transporte de dispositivos de asistencia para personas en estado de discapacidad. Las aerolíneas no podrán cobrar un valor adicional por el transporte de los dispositivos de asistencia para personas en condición de discapacidad, siempre que no excedan el peso y volumen máximo establecido conforme a las condiciones del tiquete adquirido". Comentario: La elevación a rango legal de los asuntos propuestos en los artículos 16 y 17, genera mayor rigor y estabilidad en su protección. Sin embargo, no se debe olvidar que dichos asuntos pueden ser materia de modificaciones al RAC, las cuales se pueden obtener de manera rápida en colaboración con Aerocivil.</p> <p>- Artículo 18. "Corrección de errores del tiquete. Todo usuario del servicio aéreo comercial, podrá solicitar a la aerolínea o al intermediario en la comercialización de tiquetes aéreos, por una sola vez, la corrección de errores que detecte, relacionado con nombres, apellidos y números de identificación de los documentos de identidad, sin que en ningún caso genere costo adicional al ya cancelado por el usuario". Comentario: Esta materia ya está regulada en el RAC, garantizando el derecho a la corrección tal como lo propone la norma del proyecto de ley, a la vez que estableciendo sanciones para las aerolíneas en caso de incumplimiento, cuya imposición está a cargo de la Superintendencia de Transporte.</p> <p>- Artículo 19. "Petición, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos. Parágrafo. El consumidor podrá exigir a través de la acción jurisdiccional de protección al consumidor la efectividad de la garantía de cada relación de consumo en los términos del contrato que celebre con cada proveedor de servicios turísticos o</p>



<p>de transporte. Las agencias de viajes responderán únicamente por las obligaciones, peticiones, quejas y reclamos que se deriven de su actividad de intermediación, así como por las inconsistencias de la información que las agencias comuniquen al consumidor sobre las características de los productos cuya adquisición intermedien. Las compañías de transporte aéreo responderán por las obligaciones que se deriven del contrato de transporte aéreo."</p> <p>Comentario El Ministerio debe reiterar que la propuesta señala que la normativa será aplicable a los prestadores del servicio de transporte aéreo público interno de pasajeros y a los intermediarios que ofrezcan o comercialicen tiquetes aéreos. Sin embargo, en algunos apartes del proyecto no se distingue los casos en qué será responsable el prestador del servicio de transporte y los casos en que será responsable la agencia de viajes.</p> <p>Sobre este punto, se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos, que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.</p> <p>La intermediación que realizan las agencias de viajes es en sí misma un servicio turístico. Ello se desprende directamente del numeral 9 del artículo 62 de la Ley 300 de 1996 (modificado por el artículo 145 del Decreto 2106 de 2019) que incluye a las agencias dentro de los prestadores de servicios turísticos; del 84 de la misma Ley, que dispone que las agencias son aquellas que se dedican profesionalmente al ejercicio de actividades turísticas dirigidas a la prestación de servicios, directamente o como intermediarios entre los viajeros y proveedores de los servicios".</p> <p>En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 2068 de 2020 define al prestador de servicios turísticos como "Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos".</p> <p>Así, las agencias de viajes son prestadores de servicios turísticos y no del servicio de transporte aéreo. Las empresas de transporte aéreo, por el contrario, son</p>	<p>prestadores del servicio de transporte aéreo pero no son prestadores de servicios turísticos, tal como lo dispone la Ley General de Turismo (Leyes 300 de 1996, 1101 de 2006, 1558 de 2012 y 2068 de 2020). Esta premisa debe orientar la propuesta normativa y las obligaciones y responsabilidades que cada uno ostente, deben enmarcarse en su respectivo rol y naturaleza.</p> <p>Por otra parte, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.</p> <p>Sin embargo, y a pesar de la realidad legal expuesta, la debida protección al usuario requiere que éste pueda ejercer su derecho a la reclamación en cualquiera de los eslabones de la cadena de prestación del servicio, más aún, en aquellos donde ya ha recibido parte del mismo, como lo es en este caso la agencia de viajes. En efecto, siendo ésta última la que establece una relación directa con el comprador en aspectos como la venta del tiquete y la información de aspectos claves del viaje, es natural que el usuario acuda a ella cuando encuentra dificultades en la prestación del servicio en sus diversas etapas.</p> <p>Por lo tanto, es necesario compaginar dos realidades coexistentes: Por un lado, las diferencias en la naturaleza de prestadores de servicio de turismo y transporte; por otro lado, la debida protección al usuario y su derecho a reclamar ante los diversos eslabones de la cadena de prestación del servicio.</p> <p>En este sentido, el Ministerio propone modificar el Artículo Segundo del proyecto de ley, por un texto que permita asegurar un equilibrio entre los dos factores descritos, es decir, que asegure las siguientes protecciones para el usuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el usuario pueda reclamar ante cualquiera de los diversos agentes involucrados en la prestación del servicio.</li> <li>• Que el usuario reciba la compensación, reembolso o indemnización por parte del actor responsable de la falla en la prestación del servicio.</li> <li>• Que quien recibe la reclamación cuente con criterios legales objetivos, para remitir la queja ante el agente que deba responder y solucionarla, cuando sea lo procedente.</li> <li>• Que las responsabilidades de los diversos agentes estén claramente delimitadas.</li> </ul>
<p>Por todo lo anterior, proponemos el siguiente texto para el Artículo 19 del proyecto de ley:</p> <p>"Artículo 19. Peticiones, quejas y reclamos. Cualquier usuario de servicios aéreos comerciales de transporte público podrá interponer peticiones, quejas y reclamos, de forma clara, precisa y respetuosa ante la aerolínea o intermediarios en la comercialización de tiquetes aéreos.</p> <p>La aerolínea o agencia de viajes que reciba la petición, queja o reclamo, se exonerará de la responsabilidad que se derive de la falla en la prestación del servicio, cuando demuestre que ésta proviene de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuerza mayor o caso fortuito;</li> <li>2. El hecho de un tercero;</li> <li>3. El uso indebido del servicio por parte del consumidor.</li> </ol> <p>El Gobierno a través de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y Transporte, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo en un plazo de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley".</p> <p>- Artículo 23. "Inspección, Vigilancia y Control. La Superintendencia de Transporte será la encargada de llevar a cabo la inspección, vigilancia y control a las causas alegadas por las compañías de servicios aéreos comerciales con ocasión al incumplimiento de sus obligaciones, con la finalidad de dar inicio a las investigaciones a que dé lugar en los casos evaluados en la presente ley. En ningún caso, el haber efectuado la compensación de que trata la presente ley o los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, podrá considerarse como causal para suspender o no dar inicio a las investigaciones e imposición de sanciones que hayan llevado al incumplimiento de las obligaciones propias de la aerolínea u otras de los organismos intervinientes"</p> <p>Comentario: El pago de compensaciones a los pasajeros es en la práctica una consecuencia por errores en el servicio, que representa un costo financiero para las aerolíneas derivado de dichos errores y un incentivo a la calidad en el servicio. La imposición de sanciones cuando se ha pagado la debida compensación representa, en la práctica, una doble sanción. La compensación es una medida que castiga a la aerolínea y, a la vez, beneficia directamente al usuario afectado.</p> <p>- Artículo 25: Adiciónese un numeral 6 al artículo 24 de la Ley 1564 de 2012:</p>	<p>6. La Superintendencia de Transporte tendrá facultades jurisdiccionales para conocer de las controversias de naturaleza precontractual y contractual que surjan entre los usuarios del servicio de transporte aéreo y las empresas que presten u ofrezcan el servicio de transporte aéreo, que se relacionen exclusivamente con el ofrecimiento, ejecución y cumplimiento de las obligaciones que se deriven del desarrollo de contrato de transporte aéreo en todas sus etapas, así como los asuntos contentiosos originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en la ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios. Estas facultades se ejercerán de manera independiente de las facultades administrativas con las que ya cuenta la Superintendencia de Transporte. Parágrafo transitorio: El Gobierno Nacional modificará la estructura de la Superintendencia de Transporte para que pueda ejercer estas funciones jurisdiccionales de manera independiente con una Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales y para que cuente con los recursos necesarios para ello.</p> <p>La competencia a cargo de la Superintendencia de Transporte a que se refiere el presente artículo comenzará a regir a partir de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley. Las demandas presentadas previo a que la Superintendencia de Transporte asuma las competencias jurisdiccionales, serán de conocimiento de las autoridades ante quienes fueron radicadas y su trámite se acogerá al régimen jurídico vigente al momento de la presentación</p> <p>Comentario: La norma en este punto no es clara acerca de la relación de estas facultades jurisdiccionales con las facultades ya existentes de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual es competente de manera general para conocer de las controversias sobre violación de los derechos de los consumidores (art. 24, num. 1 del CGP). La propuesta puede, de esta manera, generar ambigüedades y contradicciones perjudiciales para los usuarios, los prestadores del servicio de transporte aéreo y las agencias de viajes, intermediarios de los que se pretende respondan de manera directa por un servicio que no prestan que es el servicio de transporte aéreo. Además, estas hoy son vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio, al ser prestadores de servicios turísticos. La propuesta normativa desconoce su naturaleza y llevaría a duplicidad de competencias y procedimientos sancionatorios.</p> <p>Por otra parte, el proyecto no presenta un análisis del impacto fiscal de esta propuesta. Específicamente, del costo que puede implicar la creación de una nueva estructura en la Superintendencia de Transporte para atender esta nueva función.</p>

Tampoco tiene en cuenta que la estructura orgánica de las entidades del nivel nacional es un asunto con reserva de ley (art. 150-7 CP), y que además tiene iniciativa privativa del Gobierno Nacional (art. 154 CP).

De modo que, siendo el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Transporte una medida que beneficia la protección de los usuarios, sería conveniente contar con dicho análisis.

Artículo Nuevo: "Acción jurisdiccional de protección al consumidor. Cuando de la acción jurisdiccional de protección al consumidor conozcan autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, tendrán competencia para resolver dentro del mismo trámite sobre el llamamiento en garantía que se haga en los términos del artículo 64 del Código General del Proceso. En la sentencia respectiva el juez decidirá sobre la procedencia de la pretensión de reembolso que el llamante haga al llamado en garantía, en consideración del derecho legal o contractual que la respalde. Comentario: Esta materia ya está regulada en la normatividad vigente.

Reiteramos que se debe tener en cuenta que se trata de dos actores distintos (aerolíneas y agencias), que deberían estar claramente diferenciados. Lo contrario implica desconocer las normas del sector turismo que le son aplicables a las agencias de viajes como intermediarios en la prestación del servicio.

De igual manera, las responsabilidades de las aerolíneas están claramente consagradas en el Código de Comercio y el RAC, por lo cual no es necesario un nuevo desarrollo legal en esta materia.

Estaremos atentos a apoyar el trámite de esta iniciativa en los asuntos que correspondan a esta cartera.

Cordialmente,



RICARDO GALINDO BUENO  
VICEMINISTRO DE TURISMO

**CARTA DE COMENTARIOS**

**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dicta otras disposiciones.*

<p>NO. RS20220803073533</p> <p>Bogotá D.C., 03 de Agosto de 2022</p> <p>Doctor <b>JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALÓZ</b> Secretario General Cámara de Representantes Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al Proyecto de ley No. 260 de 2021 Cámara - Uso de animales en manifestaciones</p> <p>Apreciado Doctor Lacouture,</p> <p>De manera atenta procedo a dar concepto del Ministerio de Defensa Nacional al proyecto de ley No. 260 de 2021 Cámara <i>"Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dicta otras disposiciones"</i> de autoría del Representante Juan Carlos Lozada, con fundamento en la información suministrada<sup>11</sup>, en los siguientes términos:</p> <p><b>1. Objeto:</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar las disposiciones de la Ley 1801 de 2016 con el fin de prohibir el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público.</p> <p><b>2. Observaciones generales</b></p> <p>De conformidad con la información suministrada por la Policía Nacional, esta cartera solicita tener en consideración las siguientes observaciones:</p> <p>Respecto de lo señalado en el artículo 3 de la iniciativa que pretende modificar el artículo 10 de la ley 1801 de 2016 sobre los deberes de las autoridades de policía, se considera ajustada la propuesta, puesto que se establece el respeto y el cuidado por el medio ambiente, así como la protección a todas las formas de vida, especialmente la de los animales.</p> <p>En relación con las modificaciones pretendidas en el parágrafo 1 del artículo 4 y el artículo 5 del proyecto de ley que modifica el artículo 186 de la ley 1801 de 2016, sobre el uso de la fuerza y el artículo 167 de la misma ley respectivamente, sobre los medios de apoyo, es inviable la propuesta, toda vez que, se le estaría prohibiendo a la Policía Nacional realizar funciones de registro, control</p>	<p>y movilizaciones en zonas urbanas. En este sentido, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, ha venido articulando con las Metropolitanas y Departamentos de Policía, parámetros para la utilización de los semovientes, particularmente los equinos.</p> <p>Precisando que la Policía Nacional es garante de la protección de los animales, la utilización de semovientes equinos y caninos para el servicio público de policía, responde a la necesidad de apoyar las diferentes unidades a nivel urbano y rural, mediante la ejecución de actividades disuasivas, preventivas y de control en procura de garantizar la seguridad y comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana y el control del delito como es el caso de las actividades que cumplen los caninos en aeropuertos y zonas fronterizas de control.</p> <p>Aunado a lo anterior, los Grupos de Carabineros, enfocan sus esfuerzos a la protección y bienestar de los semovientes equinos y caninos teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1774 del 06 de enero de 2016, <i>"Por medio del cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"</i> y se da la calidad de seres sintientes a los animales. Por lo que la Policía Nacional cumple la obligación de garante, protección y bienestar de los semovientes equinos y caninos que coadyuvan en la prestación del servicio de para asegurar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio a los derechos y libertades públicos<sup>21</sup>.</p> <p>La utilización de semovientes equinos para el servicio de policía, relacionados con el derecho constitucional de reunión, manifestación pública y pacífica, a través del servicio montado de carabineros y equinos, se realiza con el fin de acompañar las marchas como medio de prevención y disuasión, debido a la alzada del caballo y al posicionamiento del carabiniere, lo cual le permite tener un mayor ángulo de visibilidad, aspecto que no se da cuando se realiza el patrullaje a pie. En este contexto, el servicio de carabineros permite y contribuye a que los ciudadanos pueden ejercer este derecho constitucional, pues se convierte en una asistencia fundamental de garantía al ejercicio del derecho constitucional.</p> <p>Así mismo, en los casos en que las manifestaciones públicas pacíficas resulten obstruidas por hechos de violencia mediante graves e inminentes alteraciones contra la convivencia y seguridad ciudadana, la Policía Nacional cuenta con un protocolo para el control de disturbios, que se encuentra reglamentado en la Resolución 03002 del 29 de junio de 2017 <i>"Por la cual se expide el Manual para el Servicio en Manifestaciones y Control de Disturbios para la Policía Nacional"</i>, que consiste en un dispositivo mínimo de intervención básico y de intervención especializado (ESMAD), para este tipo de situaciones, intervención que está enfocada en controlar, disuadir o dispersar el foco de violencia. Por lo tanto, en estas circunstancias el binomio (carabiniere equino), deberá ser retirado, para que los Escuadrones Móviles Antidisturbios, restablezcan el orden público, alineados a los postulados de la Ley 1774 de 2016.</p> <p>Es importante tener presente que, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de acuerdo a la Resolución No. 01583 del 2014, por la cual se establece la <i>"Estructura orgánica interna de la</i></p>
---	---

*Dirección de Carabineros y Seguridad Rural*, es la encargada de consolidar el servicio de policía en las áreas rurales, contribuyendo con la neutralización terrorista contra comunidades asentadas en estas zonas, desarrollar el esquema de vigilancia comunitaria, vigilar los parques y reservas naturales y articular esfuerzos a través de las Regiones de Policía, Metropolitanas y Departamentos de Policía que permitan garantizar las condiciones necesarias de tranquilidad y seguridad. También lidera la administración de los semovientes de la Policía Nacional (equinos, mulares y caninos) para la prestación del servicio policial urbano y rural, que permita garantizar el medio ambiente irregularmente explotado.

Corolario a lo anterior respecto al uso, cuidado y manejo de los semovientes equinos mulares y caninos, la Policía Nacional cuenta con la Resolución No. 05884 del 2019, por la cual se expide el "Manual para la administración de los recursos logísticos de la Policía Nacional de Colombia", en el capítulo 9 del acto administrativo de la referencia se desarrolla el denominado subcomponente de semovientes equinos y caninos de la Policía Nacional, para el cumplimiento de los lineamientos de las unidades en todo el territorio nacional en cuanto a la administración de los semovientes, estadística, estado físico, sanitario y la correcta utilización del presupuesto para sostenimiento y demás procedimientos administrativos con los semovientes.

Como se ha indicado, los equinos destinados al servicio policial montado desde su planificación en el programa de reproducción, son debidamente seleccionados por razas con características y estándares específicos para cumplir con biotipos y rasgos etológicos y comportamentales determinados para la prestación del servicio a la comunidad, empleando ejemplares que denoten facilidad en el control durante el contacto con la población, así como que evidencien tolerancia a fuertes ruidos como el producido por pitos, alarmas, detonaciones, ello en el entendido que se debe propender por una protección tanto del caballo como del jinete y de la comunidad con la cual entran en contacto.

Es por lo anterior, que se cuenta con todo un sistema de selección por parte del servicio de policía en las calles que demanda no solo del mejor talento humano sino en el caso de los ejemplares equinos de aquellos que mejor se ajusten a las dinámicas sociales actuales en un entorno de profesionalismo del servicio de policía<sup>[5]</sup>.

**Acondicionamiento en el contexto del servicio con multitudes**

Los equinos desde pequeños son expuestos a diferentes escenarios, donde se preparan para enfrentar ruidos, exposición a multitudes, entre otros, permitiendo condicionar los caballos y adaptarlos a cualquier contexto que puedan encontrar durante el desarrollo de las actividades, teniendo estos la capacidad de desenvolverse polifacéticamente en servicios urbanos, rurales y extraordinarios como eventos públicos de asistencia masiva, estadio, concierto, cabalgatas, conglomeraciones religiosas, caminatas ecológicas y apoyo en el control de multitudes, contando con capacidades para su óptimo despliegue. Estos procedimientos se encuentran plenamente documentados y se ejecutan acorde a los lineamientos estandarizados en el procedimiento

llamado "Adiestrar semovientes equinos de la Policía Nacional" y la guía "Patrullaje a Caballo", alineándonos así con la Ley 1774 del 6 de enero de 2016, teniendo siempre presente el bienestar animal desde su concepción, adiestramiento y salida a servicio.

**Trabajo de los equinos en zona urbana**

El servicio de policía en zona urbana implica la necesidad de contar con elementos estratégicos que coadyuven en la prevención y disuasión en la comisión de conductas punibles, así como comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana. Por tanto, ante situaciones de tensión con la ciudadanía y violencia contra los semovientes, los equinos son apartados de ese contexto.

Ahora bien, frente a la protección de los animales, la Policía Nacional adopta medidas extremas respecto del servicio prestado, ya que las jornadas de trabajo para semovientes equinos y mulares de servicio en áreas urbanas, no sobrepasa las 6 horas con espacios de 15 minutos o más cada hora para desmontar y descansar por parte de los carabineros, pasado este lapso se realiza el relevo del semoviente teniendo en cuenta la naturaleza de seres sintientes que les otorgó la Ley 1774 del 06 enero de 2016 "Por medio de la cual se modifican el código civil, la ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones".

Colombia, como Estado Social de Derecho es garante de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos y de los seres sintientes, por tanto, la Policía Nacional lejos de ser sinónimo de vulneración de estos, es por excelencia garante de su protección y ejercicio legítimo.

La regla general es acatar el artículo 37 de la carta supra legal, que consiste en que los ciudadanos ejerzan la protesta de forma pacífica. Es para ello que el servicio de policía en todas sus modalidades incluyendo el de carabineros, ha estado allí para garantizar el mandato constitucional.

Frente al artículo 4 que modifica el parágrafo 1 del artículo 166 de la Ley 1801 de 2016, donde se determina el uso de la Fuerza, se sugiere anexas el siguiente texto: En ningún caso se entenderá que el uso de animales hace parte del uso de la fuerza del que trata el presente artículo. Los caninos, equinos y demás animales que hayan sido entrenados por la Policía Nacional, solo podrán desempeñar funciones de registro o de movilización de los uniformados en zonas rurales, siempre y cuando no existan alteraciones de orden público que los puedan poner en riesgo<sup>[6]</sup>.

Finalmente, la Resolución 02903 del 2017 "Por medio de la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional" manifiesta, que los caninos, equinos y demás animales utilizados por la Policía Nacional, son dispositivos auxiliares, y solo se deben utilizar en dos eventos:

A) Cuando exista un riesgo razonable e inminente para la integridad física del policía o de terceras personas o (b) cuando genere amenaza para la convivencia, en especial al componente de seguridad.

B) Bajo estricta observancia de los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad, procurando advertir al o los infractores sobre la intención de emplear el dispositivo auxiliar, a menos que dicha advertencia implique poner en peligro la vida e integridad del policía o de terceras personas.<sup>[5]</sup>

**3. Conclusión.**

Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, se recomienda revisar las observaciones por parte de esta cartera, pues si bien es cierto, la intención del Proyecto de Ley resulta loable, no constituye una necesidad imperiosa, toda vez, que desde el sector se garantiza el adecuado trato y cuidado de los animales que colaboran en el ejercicio de las funciones de la fuerza pública; sin lugar a dudas los caninos, equinos y demás animales que son utilizados por la Fuerza, son protegidos y cuidados y están altamente capacitados para desarrollar las actividades que se les asignen y contrario a los motivos expuestos en el proyecto de ley nunca son usados en momentos de grave alteración del orden público al tenor de la ley 1774 del 06 enero de 2016, "Por medio de la cual se modifican el código civil, la ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



**GREGORIO GERMÁN MARULANDA MARTÍNEZ**  
Secretario de Gabinete

Revisó: Carolina Ramos- Coordinadora Grupo Asuntos Legislativos  
Elaboró: Jery Guzmán- Asesora Grupo de Asuntos Legislativos

<sup>[5]</sup> Fuente: Policía Nacional No. GS-2021-005800/OFLA-GRULE-1.102902201146 MD-DIMAR-DIRECCION del 4 de marzo de 2022  
<sup>[6]</sup> Fuente: Dirección de Carabineros, mediante comunicación GS-2021-033293-DICAR.  
<sup>[5]</sup> Fuente: Dirección de Carabineros, mediante comunicación GS-2021-033293-DICAR.  
<sup>[6]</sup> Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana, mediante comunicación GS-2021-031992-DISEC  
<sup>[5]</sup> Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana, mediante comunicación GS-2021-031992-DISEC

CARTA DE COMENTARIOS

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PROYECTO DE LEY NÚMERO 385 DE 2021 CÁMARA

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

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>                  Secretario General                  Cámara de Representantes                  Carrera 7ª N° 8 – 68                  Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 385/21 (C) "por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Arauca para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del departamento de Arauca".</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social<sup>1</sup>. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta se estructura en 8 artículos acorde con lo que a continuación se describe:</p> <p>1.1. El artículo 1º prevé la autorización "a la Asamblea del [D]epartamento de Arauca para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Departamento de Arauca, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000)".</p> <p>1.2. El artículo 2º define la destinación de los recursos recaudados, así:                  [...] 1. Atención y dotación de elementos necesarios para la adecuada atención de pacientes con COVID-19 u otras pandemias que ocasionen el Estado de</p> <p><sup>1</sup> Cfr. <a href="https://www.camara.gov.co/estampilla-pro-hospitales-arauca">https://www.camara.gov.co/estampilla-pro-hospitales-arauca</a>.</p>	<p>Emergencia Sanitaria en Colombia, como ventiladores y camas UCI o cualquier otro tipo de instrumento o recurso médico necesario.</p> <p>2) Pago de salarios, honorarios u obligaciones con los trabajadores y profesionales del sector público en el Departamento que se requieran para garantizar la prestación del servicio de salud.</p> <p>3) Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º.</p> <p>4) Adquisición, mantenimiento o reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.</p> <p>5) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.</p> <p>6) Compra de suministros necesarios para la prestación del servicio de salud.</p> <p>7) Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.</p> <p>8) Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de dotar a las diferentes áreas asistenciales de las entidades a las que hace referencia el artículo 1º, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidados intensivos, de hospitalización, biotecnología, informática o comunicaciones, de capacidad para atender la demanda de servicios por parte de la población del Departamento [...].</p> <p>1.3. El artículo 3º prevé la autorización a la Asamblea para fijar las tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del Departamento.</p> <p>1.4. El artículo 4º se detiene en el régimen de responsabilidad que deben acatar los servidores públicos del nivel municipal y departamental.</p> <p>1.5. El artículo 5º, alude a la destinación; el artículo 6º, está destinado a los recaudos y; el artículo 7º, señala el control. Finalmente, en el artículo 8º, se contempla la vigencia.</p>
<p><b>2. CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p>2.1. En relación con la regulación de las estampillas con destino a la financiación de la salud, en concreto, para ciertos hospitales, este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones<sup>2</sup>. Ha señalado que, en principio, los esfuerzos por arbitrar recursos para la salud son deseables. No obstante, y ante la proliferación de estampillas, también resulta necesario dotarlas de racionalidad con el fin de que no se conviertan en falsos paliativos para situaciones estructurales. Adicionalmente, es preciso aclarar que el peso de la estampilla no puede recargarse al sector de la salud pues, de lo contrario, el esfuerzo tributario no se dota de coherencia.</p> <p>2.2. El mecanismo de financiación mediante la creación de una estampilla ha sido utilizado no solo con el propósito de financiar hospitales y actividades de salud, sino que, además, hace parte de las normas de apoyo a la educación superior o tecnológica o de aquellas por medio de las cuales se rinde homenaje a un colombiano célebre o una actividad de interés nacional<sup>3</sup>. Su utilización se ha extendido y casi todo departamento o entidad territorial persigue la posibilidad de establecerla o ya lo ha logrado en diferentes sectores.</p> <p>En efecto, en los últimos 26 años, y con el objetivo de financiar hospitales o actividades de salud, se han expedido un cúmulo de normas, de las cuales se denota la existencia de una gran variedad de estampillas, sirva para ilustrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 348 de 1997, estampilla pro-hospital de Caldas. En el artículo 1º se dispone:  <b>Artículo 1º.</b> Autorizar a la Asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la emisión de la estampilla "Pro-hospital de Caldas", cuyo producido se destinará para el mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física; para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario, para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Cfr. Conceptos N° 201911401732121 de 24 de diciembre de 2019 (PL 269/19-C); N° 201911401683291 de 10 de diciembre de 2019 (PL 269/19-C); N° 201911400642291 de 4 de julio de 2019 (PL 209/18-C), entre otros.</p> <p><sup>3</sup> El espectro de la autorización de estampillas es amplio y heterogéneo. A partir de 1992 y en vigencia de la Constitución de 1991, se han expedido más de sesenta leyes que establecen estampillas con diferentes finalidades.</p>	<p>Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 10% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados. [Énfasis fuera del texto].</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 440 de 1998, estampilla pro-hospital universitario San Juan de Dios del Quindío. En el artículo 1º determina un texto similar al indicado <i>ut supra</i>, que constituye un modelo. No obstante, y sobre lo previsto en el inciso segundo, se establece hasta un 35% para el pago de personal y seguridad de los empleados. Dicha norma fija un límite máximo en la tarifa (párrafo del artículo 6º).</li> <li>- Ley 634 de 2000, estampilla para las Empresas Sociales del Estado del departamento de Antioquia. En este caso, se adoptó una disposición especial para la destinación, aparte de aquella relativa a la creación, y en el artículo 2º prevé:  <b>Artículo 2º. Destinación.</b> El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:                      1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.                      2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.                      3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.                      4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.                      5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.                      6. Compra de suministros.                      7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento.</li> </ul>

B. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías para poner las diferentes áreas de los hospitales mencionados, en especial las de laboratorio, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, informática y comunicaciones.

**Parágrafo.** La Asamblea Departamental de Antioquia determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley, pudiendo destinar hasta un treinta y cinco por ciento (35%) para el pago de personal de nómina. [Énfasis fuera del texto].

Similar trato al inmediatamente anterior ocurre aquí pero el límite en la tarifa es el 3% (art. 6°).

- La Ley 863 de 2001, relativa a la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico, señala:
 

**Artículo 2°.** El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará **exclusivamente** para:

  - a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;
  - b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;
  - c) Dotación de instrumentos y suministros requeridos por las instituciones en el área de laboratorios, centros o unidades de diagnósticos, biotecnología, microtecnología, informática y comunicaciones.

Del total recaudado, los hospitales podrán destinar hasta un diez por ciento (10%) en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de los empleados. [Énfasis fuera del texto].

En este caso se fija una tarifa del 2% (art. 5°).
- Ley 855 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento de Antioquia, la cual contiene una estructura similar a la indicada en la Ley 834 de 2000.
- Ley 689 de 2001, estampilla pro-salud del departamento del Valle del Cauca:

modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos, para la renovación del campo automotor y actividades de investigación y capacitación.

- Ley 1492 de 2011, sobre la estampilla pro-salud Guainía que reitera buena parte de los elementos enunciados.
- Ley 2028 de 2020, sobre la estampilla pro-hospitales públicos de departamento de Antioquia.
- Ley 2077 de 2021, estampilla pro-hospitales públicos del Distrito Buenaventura que autoriza al Concejo de Buenaventura por 200 mil millones.
- Ley 2190 de 2022, "por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Meta".

**2.3.** Adicionalmente, es importante destacar que, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional, la estampilla es de índole tributario cuando asume el carácter de imposición. Para la Corte Constitucional:

[...] Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo [...]. [Énfasis fuera del texto].

En este sentido, debe emerger de la voluntad del legislador como una autorización pero que se maneja como una fuente endógena<sup>4</sup>, es decir, de propiedad de las entidades territoriales y es por ello que su exigibilidad es del resorte de las Corporaciones Territoriales, con el carácter de tasa<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.  
<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-089 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.  
<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería. Igualmente, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sent. de 9 de diciembre de 2010, exp. 17853, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO, Sala

**Artículo 1°.** Autorícese a la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos.

- Ley 709 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento del Guaviare.
 

**Artículo 2°.** *Destinación.* El producido de la Estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará de conformidad con el siguiente orden de prioridades.

  - a) Adquisición, mantenimiento, y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que se prestan en las instituciones hospitalarias a la que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de cada uno;
  - b) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios;
  - c) Compra de drogas y medicamentos necesarios para la ejecución de procedimientos médicos que sean de ocurrencia frecuente en la región;
  - d) Mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física;
  - e) Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades;
  - f) Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.

**Parágrafo.** La Asamblea Departamental del Guaviare determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley.
- Ley 1218 de 2008, estampilla pro-salud Vaupés:
 

**Artículo 3.** El producido de los recursos provenientes de la estampilla pro-salud Vaupés se destinarán para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del Departamento de Vaupés: El desarrollo,

En cuanto a sus elementos básicos, dinámica y límites<sup>7</sup>, La Alta Corporación ha manifestado:

[...] La ley 23 de 1986, autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampilla pro-electricificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país.

El artículo 6° demandado, a su vez, señaló la destinación de los ingresos respectivos a la financiación exclusiva de las obras que comprendería la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural.

Del contexto normativo acusado es fácil concluir que el propósito perseguido por el legislador está dirigido a atender necesidades de interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera grave y general a todo el país, y cuya solución supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional, razón por la cual la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social.

No obstante que la aludida renta constituye un ingreso territorial, la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho más amplio que excede a lo simplemente regional o local [...]. [Énfasis fuera del texto].

**2.4.** Un punto fundamental en relación con la estampilla tiene que ver con el nivel de detalle con el que debe regularse esa figura por parte del legislador. Al respecto, frente a la Ley 845 de 2001, el Alto Tribunal señaló:

[...] De acuerdo con lo expuesto, opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución

de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sent. de 27 de enero de 2011, exp. 18003, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en la sentencia C-503 de 2014, M.P. Jorge Pretell Chajú.  
<sup>7</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-538 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.  
<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para "Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales" o "votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales" (C.P., arts. 1, 287-3, 300-4 y 313-4) [...].

[...] Además, por tratarse de un tributo del orden departamental, es admisible constitucionalmente que la ley que crea el tributo autorice a las asambleas departamentales para precisar algunos de los elementos a que hace referencia el artículo 338 de la Carta, lo cual corresponde a la condiciones que plantea la autonomía de las entidades territoriales y permite que, en aplicación de este principio y de acuerdo con sus propias especificidades y actividades económicas que allí se desarrollen, cada departamento pueda señalar los actos específicos que serán objeto de la estampilla [...].<sup>9</sup>

2.5. Pero adicional a este nivel de sujeción, vale decir, el marco de autorización dispuesto por el legislador, es preciso tener en cuenta otros niveles de subordinación entre los que se destaca, para lo que nos concierne, la protección de los recursos cuyo destino es la salud con el fin de que no se distraiga la finalidad constitucional de los mismos. Desde luego, la tasa que paga la Superintendencia Nacional de Salud, por ejemplo, es catalogada por la Corte Constitucional como parte de la destinación sectorial<sup>10</sup> y necesaria, aunque, en general, las cargas que se impongan a los recursos del sistema general de seguridad en salud no resultan legítimas.

Es así como, en la Ley 383 de 1997, se consagra:

**Artículo 65.** Los recursos excedentes de la vigencia 1996 de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud se destinarán a financiar los servicios asistenciales prestados a la población vinculada al sistema, no amparada por beneficios de los regímenes contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-731 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

de otras personas, en virtud de la existencia del régimen subsidiado de salud. Se trata pues de finalidades que no sólo son jurídicamente legítimas, sino que tienen gran importancia, conforme a los valores constitucionales, puesto que la Carta establece que la eficiencia y la solidaridad son principios que orientan el sistema de seguridad social en salud (CP arts. 48 y 49), por lo cual se deben proteger los recursos económicos que financian el sistema". Sentencia C-177 de 1998.

Las consideraciones entorno al equilibrio y estabilidad el Sistema General de Seguridad Social en Salud no son en ningún momento ajenas a la imposición del GMF. El impuesto indirecto establecido para las transacciones financieras que afecta las relaciones entre las EPS y las IPS altera las condiciones de prestación del servicio de salud y saca del ciclo del sistema recursos indispensables para cumplir con el mandato constitucional de universalizar y optimizar el servicio de seguridad social en salud [...].

[...] 23. Respecto a los cargos por violación al principio de igualdad, la Corte considera que se trata de un desconocimiento del artículo 363 de la Constitución y no del artículo 13 superior. La Carta Política prescribe que "el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". Principios que se desconocen al aplicar el GMF a las transacciones entre las EPS y las IPS porque con ello, se genera un desequilibrio entre instituciones que pertenecen al mismo sistema. A pesar de que el impuesto pretende gravar los recursos propios de las EPS, la realidad de la imposición es el sacrificio tributario de quien presta efectivamente el servicio, como un impuesto ajeno al sistema. Esto nos lleva al contrasentido lógico, de que quienes administran –las EPS– difieren el pago del gravamen al usuario, o lo suman a los recursos obtenidos por medio de la UPC y que en virtud del GMF salen del sistema. Y en consecuencia, quien presta el servicio –las IPS– resultan descapitalizadas. Esto representa un afecto negativo en clara contraposición a los principios de equidad y eficiencia tributaria [...].<sup>11</sup> [Énfasis fuera del texto].

Este criterio, goza de una configuración legal, por lo que debe ser atendido frente a cualquier autoridad de cualquier nivel que pretenda gravar el flujo de recursos en salud. Naturalmente, esto involucra figuras como la estampilla. Más allá de lo manifestado, y como ocurre con toda norma, es pertinente tener en cuenta los lineamientos constitucionales, entre los que cabe destacar –como lo hace la Corte Constitucional– los principios del sistema tributario (art. 363 C. Pol.). Vale la pena resaltar, igualmente,

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-828 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño (se resalta). En el mismo sentido, sent. C-824 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, entre las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud o aquellas privadas con las cuales la nación o las entidades territoriales suscriban contratos para tal fin.

Los recursos de la unidad de pago por capitación de los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud no podrán ser sujetos de retención en la fuente por impuestos de ningún orden [...]. [Énfasis fuera del texto].

Es más, en relación al impuesto a las transacciones financieras, se ha estipulado que no es posible aplicarlo a este flujo de recursos pues desvirtúa el propósito de tales recursos. Esto es lo que ha precisado la Corte Constitucional en varias decisiones, entre las que se encuentra, la sentencia C-828 de 2001:

[...] El gravamen al movimiento financiero que pesa sobre las transacciones hechas entre las EPS y las IPS que no hace distinción entre los contratos de prestación de servicios de salud cubiertos por el POS y los contratos de sobreaseguramiento en salud propios de los planes complementarios y demás servicios ofrecidos por los entes de salud, gravando recursos que sí le pertenecen al sistema y los destina para fines diferentes a los de la Seguridad Social lo cual, constituye una violación a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política. Así, como también grava las transacciones entre las ARS y las IPS cuando son operaciones que pertenecen al régimen subsidiado.

21. De otra parte, supongamos que el GMF no afecta los recursos previstos en el cálculo de la UPC porque debido al carácter indirecto del impuesto éste (GMF) se traslada o bien al usuario cuando paga las cuotas moderadoras o bien a las IPS cuando facturan el pago de los servicios de salud prestados a los afiliados en razón al Plan Obligatorio de Salud. Ambas situaciones, previstas dentro del ciclo que siguen los recursos, igualmente afectarían las rentas parafiscales o recursos propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

21. La configuración del Sistema General de Seguridad Social en Salud en forma de administración delegada debe mantener un equilibrio económico que le permita cumplir con los propósitos constitucionales. La Corte ha sostenido de manera sistemática que: "hacer efectivo el derecho a la seguridad social (CP art. 49) de quienes oportuna y cumplidamente cotizan con las entidades administradoras de salud, con lo cual se pretende, además, proteger los recursos parafiscales de la seguridad social y exigir un grado importante de eficiencia en el pago y las transferencias de las cotizaciones, las cuales, en virtud del principio de solidaridad, revierten en beneficio no sólo del asalariado y su familia sino también

que el legislador excluyó del impuesto de industria y comercio<sup>12</sup> a las instituciones prestadoras de salud y varias ordenanzas que las han gravado han sido declaradas nulas.

2.6. Se advierten, en consecuencia, unos límites a la autorización tanto en virtud de la naturaleza de las instituciones como de los recursos que se manejan, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar los aspectos específicos de la regulación. Esto es particularmente importante cuando se revisa la autorización genérica contenida en la iniciativa que brinda a la Asamblea Departamental una posibilidad amplia para que determine los demás asuntos referentes al uso obligatorio de esta. Como ya se enunció, sería un contrasentido que la estampilla que pretende financiar actividades de salud en el departamento emplee recursos del mismo sector pues más de las dos terceras partes de los actos o documentos gravados son del sector salud.

Lo anterior plantea una reflexión y es la relativa a la extracción de recursos del sector salud. Si bien la estampilla se impone respecto de actos y documentos que requieren ciertas instituciones del sector salud para el mismo sector, la prohibición de respetar el destino de los recursos implica, igualmente, el no gravamen pues no se explica que ese mismo sector financie actividades similares. Se trata de un acto antieconómico que además está en contra del principio de eficiencia del sistema tributario (art. 363 C. Pol.) y en contra del destino de los recursos para el sector (art. 49 *ibid.*).

2.7. Un aspecto adicional de carácter constitucional que ha revisado la Alta Corporación, tiene que ver con la determinación de la tarifa por parte del legislador pues se ha considerado que sería una intromisión indebida en la autonomía territorial, tal y como se indica en los siguientes apartes de la sentencia C-358 de 2017:

[...] 54. Finalmente, es preciso verificar si dichas medidas son proporcionales en sentido estricto. El uso obligatorio de la estampilla creada en la Ley 382 de 1997 "de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley" trae como consecuencia un grado alto de satisfacción de la ampliación de los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba y justifica la afectación baja o media de la autonomía de la entidad territorial. En efecto, si bien la Ley establece que los Concejos Municipales harán obligatorio el uso de la estampilla, supedita dicha función a la reglamentación de la Asamblea Departamental de Córdoba. Justamente para efectos de esa reglamentación, la Asamblea conserva amplia autonomía para (i) decretar o no la estampilla autorizada, (ii) reglamentar su uso

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sent. de 5 de mayo de 2005, exp. 14442, C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Al mismo, Sección Cuarta, sent. de 13 de octubre de 2005, exp. 15265, C.P. Ligia López Díaz.

y (iii) definir los demás elementos de dicho Ingreso como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, entre otros.

55. Por su parte, la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen resulta desproporcionada en relación con la autonomía de las entidades territoriales. Tal como se desarrolló en los párrafos 37 a 39 de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador no puede fijar todos los elementos de los tributos departamentales o municipales (sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas), por cuanto de esta manera transgrede su autonomía administrativa y fiscal. Además, dicha restricción a la libertad de configuración del Legislador se funda en que, en relación con la tarifa de los tributos departamentales o municipales, las Asambleas y los Concejos son los entes llamados a fijar las cargas fiscales "de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales" [...]<sup>13</sup>.

De este modo, es importante que el legislador respete el margen de autonomía que se establece para las entidades territoriales cuando realiza esta clase de autorizaciones.

2.8. Por último, y como se ha insistido, cabe indicar que se han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla (v. gr. PL 130/09 - C) o, el proyecto de ley 254 de 2013 Cámara "por medio del cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones", con base en las cuales se regularía el trabajo legislativo y respecto de lo que se considera que introduciría elementos de racionalización a la regulación de estas figuras tributarias, siempre que además de lo anterior, contemplara:

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

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-356 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

El proyecto de ley, como ya se indicó, propone autorizar "la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del Departamento de Arauca, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000)". De ahí que resulte conducente aludir a los siguientes aspectos:

3.1. La red departamental

La red está delimitada como a continuación se describe:

- a. En el Departamento de Arauca los servicios de baja complejidad son prestados por dos Empresas Sociales del Estado. La primera de ellas es la ESE Jaime Alvarado y Castilla que se encuentra ubicada en el municipio de Arauca capital y que es conformada por una sede principal que ejerce como hospital local de baja complejidad, ocho centros de salud y un puesto de salud. La segunda es la ESE Moreno y Clavijo, con sede administrativa principal en el municipio de Arauca y que tiene habilitados veintidós puestos de salud (10 en Tame, 6 en Arauquita y 5 en Fortul), dos centros de salud (uno en Arauquita y otro en Tame) y seis hospitales locales localizados en los municipios de Tame, Arauquita (2), Fortul, Cravo Norte y Puerto Rondón.
- b. Bajo este entendido, el Departamento de Arauca cuenta con siete hospitales de baja complejidad, diez centros de salud y veintidós puestos de salud.
- c. Existen 2 Empresas Sociales del Estado con servicios de mediana complejidad ubicadas en los municipios de Arauca (Empresa Social Del Estado Hospital San Vicente De Arauca) y Saravena (ESE Hospital del Sarare)

La iniciativa contempla el recaudo de recursos con el fin de realizar inversiones en infraestructura y dotación, además de recursos para gastos de mantenimiento y compra de insumos para las entidades que constituyen la red Pública del Departamento y no contempla modificaciones a los roles definidos en el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado del Departamento habilitado por el Ministerio de Salud y Protección Social en la vigencia 2018. En el artículo 1º se estipula el objeto y valor de emisión.

3.2. La destinación prioritaria

Si bien la propuesta reforzaría la respuesta del Departamento con el fin de garantizar la atención a la población, se estima pertinente analizar la distribución de los recursos obtenidos, frente a los proyectos y necesidades que se tengan en las Empresas Sociales del Estado, los Centros y Puestos de Salud, teniendo presente los recursos que se les haya otorgado por otras fuentes de financiación.


Un punto que surge de la revisión tiene que ver con la determinación de una destinación prioritaria, que se enlista, bajo una destinación general que sería "los gastos e inversiones de los Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del [D]epartamento de Arauca, que la Asamblea Departamental determine sobre los valores recaudados" prevista en el inciso primero del artículo 2º. Esta diferenciación que supone una destinación prioritaria resulta antitécnica e inadecuada pues supondría que los recursos de la estampilla pudieran financiar gastos recurrentes. En este sentido, los numerales 2, 4, 5 y 6 del párrafo tendrían esa característica. Es más, es evidente que la previsión general se encuentra contenida en la enumeración de prioridades por lo que el inciso 1º del artículo sobraría.

Un comentario extra merece la destinación de que trata el numeral 1 del párrafo del artículo 2º, sobre financiación de atenciones por Covid-19. Sobre el particular, si bien la pandemia ha tenido una larga duración, pues a este momento ya completa más de dos años desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, no resultaría acertado circunscribirla a esta cuando, del conocimiento actual del virus, el mismo ya está en proceso de convertirse en una enfermedad endémica. Por lo tanto y si se quiere que la estampilla entre a soportar los gastos adicionales derivados de situaciones sobrevinientes que afecten la salud y que, como en este caso, dieron lugar a medidas excepcionales tanto a través de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica como las derivadas de la emergencia sanitaria, se sugiere que la cláusula de financiación sea más general y englobe esa clase de ámbitos de emergencia sin referirse específicamente a una enfermedad o un suceso específico.

4. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se estima conveniente que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo atendiendo las precisiones enunciadas. Principalmente, no se deba desconocer que la destinación se dirija a financiar gastos no recurrentes y que el gravamen no afecte los recursos de la salud.

En este orden, se emite la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,  
  
FERNANDO RUIZ GÓMEZ  
Ministro de Salud y Protección Social

[Empty space for additional content]

CARTA DE COMENTARIOS

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2022 SENADO Y 306 DE 2021 CÁMARA

sobre la posible transformación del Instituto Nacional de Cancerología.

<p>Medellín, 16 de agosto de 2022</p> <p>Honorables Congresistas:</p> <p>Laura Eather Fortich Sánchez          Jairo Humberto Cristo Correa          Faber Alberto Muñoz Cerón          Henry Fernando Correal Herrera          Jorge Enrique Benedetti Martelo          Jhon Arley Murillo Benítez          Jairo Giovany Cristancho Tarache          María Cristina Soto De Gómez</p> <p>Correos electrónicos:  <a href="mailto:ruth.luengas@senado.gov.co">ruth.luengas@senado.gov.co</a>  <a href="mailto:leyes@senado.gov.co">leyes@senado.gov.co</a>  <a href="mailto:atencionciudadanacongreso@senado.gov.co">atencionciudadanacongreso@senado.gov.co</a>  <a href="mailto:secretaria.general@camara.gov.co">secretaria.general@camara.gov.co</a></p> <p><b>Asunto:</b> Concepto sobre la posible transformación del Instituto Nacional de Cancerología – Proyecto de Ley 367 de 2022 (Senado) y 306 de 2021 (Cámara).</p> <p>Estimados Congresistas:</p> <p>En atención al Proyecto de Ley 367 de 2022 (Senado) y 306 de 2021 (Cámara), la Universidad de Antioquia considera importante pronunciarse sobre la posible transformación del Instituto Nacional de Cancerología (INC), con el ánimo de contribuir a la reflexión, en beneficio de la Educación Superior del país.</p> <p>En ese sentido, encontrarán un resumen de lo que el proyecto de ley pretende modificar en la naturaleza y competencias del INC y, posteriormente, un análisis detallado del contenido normativo que corresponde a la habilitación de este instituto para desarrollar programas de posgrado, siendo necesario, a su vez, analizar la Ley 2142 de 2021, pues es esta norma la que habilita a los Institutos y Centros de Investigación para desarrollar programas de maestría y doctorado.</p> <p>A continuación, ofrecemos el siguiente concepto:</p> <p><b>1. Antecedentes:</b></p> <p>El Instituto Nacional de Cancerología, dada su participación en la oferta de servicios de salud en materia de cáncer y enfermedades relacionadas, actualmente está organizada como una Empresa</p>	<p>Social del Estado, siguiendo lo ordenado por el Artículo 248 de la Ley 100 de 1993. Además, como lo establece el Decreto Nacional 5017 de 2009, que modifica la estructura del Instituto Nacional de Cancerología, esta entidad asiste y asesora al Ministerio de Salud y a las IPS que prestan servicios de Oncología en todo el país y, de manera general, en todo lo relacionado con políticas públicas relativas a enfermedades neoplásicas. Adicionalmente, contribuye a la formación de especialistas en oncología y enfermedades relacionadas.</p> <p>El proyecto de ley (No. 367 de 2022 en Senado y No. 306 de 2021 en Cámara), publicado en la Gaceta del Congreso del 13 de junio de 2022, pretende darle una categoría especial al Instituto Nacional de Cancerología, con el fin de otorgarle mayor autonomía y más recursos; pretende, también, darle unas competencias que no tenía anteriormente en lo que se refiere a la oferta de programas de posgrado por su propia cuenta y riesgo.</p> <p>Puntualmente, el proyecto busca habilitar al Instituto Nacional de Cancerología en el diseño y desarrollo de programas de formación de posgrados en los Artículos 3, 4, literales L), V) y W), 7, literal K), 9, numeral 10.</p> <p>Como justificación, se incluye, entre otros motivos, la baja competitividad de los salarios, la escasez de especialistas en oncología en el país, la tercerización de servicios, la falta de reconocimiento académico por parte de otras entidades, académicas y profesionales, de los cursos dictados directamente por el Instituto. Igualmente, se dice que es el principal centro de investigación y práctica del país, en convenio con las Universidades, en materia de oncología, al tiempo que también asiste y brinda servicios de salud a quienes lo requieran.</p> <p><b>Normas consideradas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución Política de Colombia. Artículos 13, 67, 68 y 69.</li> <li>2. Ley 2162 de 2021 – Creación del Ministerio de Ciencias.</li> <li>3. Ley 2142 de 2021 – Autorización Institutos y Centros de Investigación</li> <li>4. Ley 1188 de 2008 – Registro Calificado</li> <li>5. Ley 115 de 1994 – Ley general de Educación.</li> <li>6. Ley 100 de 1993 – Ley del Sistema General de Seguridad Social</li> <li>7. Ley 30 de 1993 – Ley de Educación Superior</li> <li>8. Decreto 1330 de 2019 – Decreto Único Reglamentario – Sector Educativo.</li> <li>9. CONPES 4069 – Política de Ciencia, Tecnología e Innovación</li> </ol> <p><b>2. Análisis:</b></p> <p>La Universidad de Antioquia reconoce la importancia que el Instituto Nacional de Cancerología ha tenido para el desarrollo de la medicina en Colombia, así como sus contribuciones en la formación de personal calificado, y la prevención y tratamiento del cáncer. De igual forma, esta institución es consciente de las vicisitudes propias de la situación laboral de quienes trabajan en el área de la salud, así como de la escasez de especialistas en áreas tan importantes, como lo es la oncología. En ese</p>
<p>sentido, la búsqueda de mayor autonomía e inversión en el Instituto y sus proyectos de investigación es bienvenida.</p> <p>Sin embargo, en lo atinente a las facultades que pretenden otorgársele para que pueda adelantar programas de Maestría y Doctorado, por su cuenta y riesgo, encontramos múltiples y graves dificultades que el actual proyecto de ley no atiende adecuadamente. Estas son:</p> <p><b>A. Conflictos de Interés</b></p> <p>Potenciales conflictos de interés, dada la naturaleza jurídica y el objeto actual del Instituto Nacional de Cancerología, como gestor del Plan Nacional de Cáncer, Red Nacional de Cancerología, Órgano Asesor en materia de investigación, docencia, vigilancia, prevención, atención y control de las enfermedades neoplásicas, en el marco de las políticas del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Al respecto, se formulan las siguientes preguntas: ¿Existen otros organismos que, por ley o decreto nacional, presten servicios médicos y, además, se les designe como órgano asesor del Ministerio de Salud y como centro de formación?, ¿existe otro organismo similar en el Estado, que cumpla la función de ser asesor oficial en política pública y, al mismo tiempo, preste servicios educativos?</p> <p><b>B. Argumentación insuficiente sobre la naturaleza sui generis del Instituto Nacional Cancerológico:</b></p> <p>El argumento de que las labores y objeto del Instituto Nacional Cancerológico no encajan dentro de la figura de Empresa Social del Estado, por lo que debe cambiar su naturaleza jurídica, está débilmente argumentado, pues efectivamente, tiene una amplia oferta de servicios en materia de salud, que comprenden, entre otros elementos visibles al público, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Misión:</b> <i>Somos una institución del Estado colombiano en su orden nacional, que trabaja por el control integral del cáncer a través de la atención y el cuidado de pacientes, la investigación, la formación de talento humano y el desarrollo de acciones en salud pública.</i><sup>1</sup></li> </ol>	<p>ii. <b>Portafolio de servicios:</b><sup>2</sup> Entre estos, se encuentran: Medicina Nuclear,<sup>3</sup> Microcirugía<sup>4</sup> y Cirugía Robótica.<sup>5</sup> Tal como aparece en la página, el INC, efectivamente, practica este tipo de procedimientos, propios del área de la salud.</p> <p>En ese sentido, la Ley 100 de 1993, en sus Artículos 194 y 195, no dejan dudas sobre la denominación y régimen de Empresa Social del Estado, efectivamente aplicables a esta entidad, en vista de que los servicios que el INC presta, directa e indirectamente, al Sistema de Seguridad Social en Salud.</p> <p>Ahora bien, el Decreto 5017 de 2009 del Ministerio de la Protección Social, en su Artículo 1, indica que, en desarrollo de sus funciones, el Instituto Nacional de Cancerología es una entidad prestadora de servicios de salud en el área de enfermedades neoplásicas y relacionadas, dentro del sistema general de seguridad social en salud. En su Artículo 2, relativo a sus funciones, se resalta la del numeral 7, que consiste en:</p> <p><b>7. Prestar asistencia integral, hospitalaria y ambulatoria; de referencia y contrarreferencia, a pacientes con enfermedades neoplásicas y relacionadas, en el marco de los convenios y contratos establecidos para el efecto.</b></p> <p>Por lo anterior, contrario a lo argumentado por los ponentes, la naturaleza de Empresa Social del Estado no aplica, exclusivamente, a entidades públicas que se dedican únicamente a la prestación de servicios de salud, sino a cualquiera que los preste, actividad que, efectivamente, desarrolla el Instituto Nacional de Cancerología, sin que se haya argumentado, de manera necesaria y suficiente, por qué esta naturaleza debe ser modificada.</p> <p><b>C. Relación Docencia-Servicio:</b></p> <p>No se hace mención alguna sobre cómo sería la relación <i>docencia-servicio</i>. El Artículo 247 de la Ley 100, establece la base de los convenios docente-servicio, necesarios para poder desarrollar programas de pregrado o posgrado en áreas de la salud. Una de las exigencias es que los Centros de Salud, propios o de terceros, deben contar con los tres niveles de atención médica, regulados, entre otros, por la Ley 10 de 1990, Artículo 6, el Decreto 1760 de 1990,</p> <p><sup>1</sup> Misión, Visión, Valores, Principios y Código de integridad, Instituto Nacional de Cancerología, lunes 24 de mayo de 2021; <a href="https://www.cancer.gov.co/somos-los-nuestra-institucion/mision-vision-valores-principios-codigo">https://www.cancer.gov.co/somos-los-nuestra-institucion/mision-vision-valores-principios-codigo</a></p> <p><sup>2</sup> Portafolio de Servicios, Instituto Nacional de Cancerología, s.f.; <a href="https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios">https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios</a></p> <p><sup>3</sup> Medicina Nuclear, Instituto Nacional de Cancerología; <a href="https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/diagnostico-estadificacion/medicina-nuclear">https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/diagnostico-estadificacion/medicina-nuclear</a></p> <p><sup>4</sup> Microcirugía, Instituto Nacional de Cancerología, viernes 26 de marzo de 2021; <a href="http://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/procedimientos-afu-complejidad/microcirugia">http://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/procedimientos-afu-complejidad/microcirugia</a></p> <p><sup>5</sup> Cirugía robótica, Instituto Nacional de Cancerología, jueves 26 de agosto de 2021; <a href="https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/procedimientos-afu-complejidad/cirugia-robotica">https://www.cancer.gov.co/portafolio-servicios/procedimientos-afu-complejidad/cirugia-robotica</a></p>



Artículos 5 a 10, la Resolución 5261 de 1994 del Ministerio de Salud, en sus Artículos 20 y 21, y el anexo técnico No.1 de la Resolución 1043 de 2006.<sup>4</sup>

Cabe preguntarse, entonces, si el INC estaría en capacidad técnica y operativa de poder cumplir con los requisitos que se le exigen a las Instituciones de Educación Superior para poder desarrollar programas de salud.

**D. Falta de articulación entre la Ley 30 de 1992 y la Ley 2142 de 2021:**

La Ley 2142 de 2021, al habilitar a los Institutos y Centros de Investigación para desarrollar programas de maestría y doctorado, como el INC, pareciera haber modificado la Ley 30 de 1992. Sin embargo, a continuación, se argumentará por qué dicha norma no hizo ni una derogatoria ni modificación frente al régimen de Educación Superior establecido por la Ley 30, siendo necesario, para tal fin, la expedición de una nueva ley.

Es importante precisar, desde un principio, que no pareciera existir una diferencia clara entre los propósitos específicos del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación, de los que se ocupa la Ley 2142, frente al de Educación Superior, contenidos en la Ley 30 de 1992, siendo particularmente difícil establecer una diferencia tajante cuando de Universidades se trata. Esta afirmación se sustenta en dos aristas, complementarias entre sí:

**I. La educación como medio para acceder y producir conocimientos – Aspecto sustancial**

Al respecto, es necesario remitirse a los Artículos 67 y 69 de la Constitución, que, a su vez, deben ser analizados en conjunto con los Artículos 6, 7, 12, 16, 19, 24, 30, 69, 125, 126, 127 de la Ley 30 de 1992, en lo relativo a la producción, difusión, discusión, investigación y vocación existente en materia de ciencia, tecnología, investigación e innovación. En estas actividades es predominante la participación de las Universidades, pues éstas, a diferencia de otras instituciones educativas, se caracterizan por la producción, crítica y revisión del conocimiento, conceptos necesariamente ligados al de *ciencia*.

De manera acertada, como bien lo indica el Artículo 5 de la Ley 115 de 1994, entre los objetivos de la educación están la adquisición y generación de conocimientos científicos y técnicos más avanzados, el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, y la promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país.

<sup>4</sup> C.A. Linares, Anexo 3.1 Comentarios a niveles de complejidad y actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, Proyecto de Consultoría y Asistencia Técnica con la Comisión de Regulación en Salud, s.f. Disponible en: <https://www.minisalud.gov.co/Normatividad/20/CRESA/Asesorio/2008/2008%20de%202009/20-%20Anexo%203%20-%20Comentarios%20de%20complejidad%20y%20promocion%20de%20la%20salud%20y%20prevencion%20en%20enfermedad.pdf>

Como se evidencia en los principios y la regulación vigente en materia de educación, existe una relación necesaria entre Ciencia, Tecnología e Investigación y las Universidades. Dicho esto, mientras que al revisar las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 se encuentran funciones, deberes, privilegios, actores, autoridades y responsabilidades concernientes a la Educación Superior y las Universidades, al revisar el CONPES 4069, y las Leyes 2142 y 2162 de 2021, no se encuentra, como tal, un régimen jurídico especial para las entidades de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como tampoco se tiene un cuerpo normativo debidamente desarrollado que aclare cómo los Institutos y Centros de Investigación, no siendo considerados, hasta ahora, como parte de la categoría de las instituciones de educación superior, pueden estar habilitados para dictar algunos cursos de posgrado, por cuenta propia, ni tampoco se indica qué diferencias tendrían con las instituciones que se rigen por las Leyes 30 y 115.

Por ende, en lo que a objeto respecta, más allá de permitirse a las Universidades desarrollar programas de pregrado, es difícil establecer una diferencia específica entre lo que éstas hacen y la dedicación que tienen los Institutos y Centros de Investigación. En ese sentido, dado que el objeto de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 se traslapa sustancialmente con el que pretende desarrollar la Ley 2142 de 2021 y, en vista de la ausencia de articulación normativa que existe entre el nuevo sector de Ciencia, Tecnología e Innovación y Educación Superior, la posibilidad de permitir a los Institutos y Centros de Investigación dictar programas de maestría y doctorado (o posgrados, en general, como lo indica el proyecto de transformación del Instituto Nacional de Cancerología), debe ser entendido, todavía, dentro de los parámetros establecidos en el Artículo 125 de la Ley 30, que permite a los Institutos y Centros de Investigación aliarse con Universidades para poder desarrollar programas de posgrados, pues, con los lineamientos que se tienen hasta ahora por parte del nuevo régimen de ciencia y tecnología, la autorización que se les da a estas entidades para dictar estos programas es, en la práctica, inejecutable.

**II. Sobre el régimen de las Instituciones de Educación Superior y los Institutos y Centros de Investigación – Aspectos legales.**

La Educación, como medio para acceder al conocimiento y desarrollar, tanto como sea posible, la plena personalidad del ser humano, es una actividad regulada, lo que, en otras palabras, quiere decir que se deben acreditar ciertos requisitos para poder desarrollarla. Este mandato viene dado por la Constitución, que en su Artículo 68, prescribe que *la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación y que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica*. Al mismo tiempo, el Artículo 69 garantiza la autonomía universitaria, ordenando al Estado, entre otras cosas, fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas.

Un primer aspecto que debe anotarse aquí, sin entrar todavía en las particularidades de la Ley 30, es que, constitucionalmente, pareciera existir una priorización dada por la Constitución a las Universidades, en vista de las capacidades instaladas, la infraestructura, la diversidad de áreas del conocimiento, el pluralismo y el fomento del pensamiento crítico que se da en estas instituciones, que van más allá de la enseñanza de una profesión u oficio.

Ahora bien, para evidenciar el vacío y las dificultades legales existentes frente a la habilitación de los Institutos y Centros de Investigación para ofrecer programas de posgrado, es necesario estudiar en detalle la Ley 30 de 1992, pues allí es donde se define qué son estos programas y quiénes pueden ofrecerlos. Desde este momento, es importante insistir que la Ley 2142 de 2021 no derogó ni modificó la Ley 30 de 1992, a pesar de que delegó a las autoridades administrativas la responsabilidad de llenar los vacíos y resolver las discrepancias que hay entre una y otra norma.

La Ley 30 de 1992, por su parte, desarrolla los aspectos operativos y funcionales de la Educación Superior. En los Artículos 3, 6, 16, 21 y 22 de la Ley, se detallan los requisitos que deben acreditarse para poder prestar este servicio, así como también se precisa que el Ministerio de Educación Nacional ejercerá la inspección y vigilancia de quiénes desarrollan esta actividad, teniendo la potestad de autorizar tanto el funcionamiento de las instituciones como los programas que éstas pueden impartir.

Considerando que la educación superior es un servicio público y una actividad regulada, las definiciones y parámetros que la Ley 30 da, deben tener una interpretación restrictiva. Con esto en mente, se deben repasar los Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 24. En el Artículo 16, se establecen cuáles son las Instituciones de Educación Superior, y en los artículos siguientes, se definen los aspectos generales de cada una, de la siguiente manera:

**1) Las Instituciones Técnicas Profesionales (Artículo 17):**

*Formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción.*

**2) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas (Artículo 18):**

*Formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización*

**3) Universidades (Artículo 19):**

*Universalidad en las actividades de investigación científica o tecnológica; formación académica en profesiones o disciplinas; y producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.*

*Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y postdoctorados, de conformidad con la presente ley.*

En cuanto a la posibilidad de transformación de instituciones universitarias y escuelas tecnológicas en Universidades, el Artículo 20 indica que se requiere experiencia en investigación científica, programas académicos, infraestructura y número de docentes, especificando la dedicación de estos últimos y su correspondiente formación académica. Lo anterior es relevante, pues luego, en el Artículo 21, se indica que solo las Universidades pueden desarrollar *programas de maestría, doctorado y post-doctorado y otorgar los respectivos títulos, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, CESÚ*.

Es cierto que también se permite a las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas desarrollar programas de posgrado a nivel de maestría y doctorado, siempre y cuando estén acreditadas en alta calidad. No obstante, en la Ley 2142 no se ha siquiera asimilado a los Institutos y Centros de Investigación a estas instituciones, sin que sea claro qué características deben reunir éstos para poder brindar, directamente, programas de posgrado de esta naturaleza.

Por otro lado, de permitirse a los Institutos y Centros de Investigación adelantar programas de maestría y doctorado, sin contar con el debido desarrollo normativo, es importante advertir que, o bien se estaría dando un posible trato desigual a las instituciones universitarias frente al tipo de programas que pueden desarrollar y las exigencias que legalmente se les hacen para poder transformarse en Universidades, o se correría el riesgo de que los estándares de calidad del sistema de educación superior bajen, de permitirse tanto a las entidades de ciencia y tecnología, como a las instituciones universitarias, brindar programas educativos sin el debido soporte de infraestructura, factibilidad socioeconómica, reglamentos para los diferentes estamentos que conforman las instituciones de educación superior (administrativos, docentes y estudiantes) y participación democrática en la conformación de sus principales autoridades, planta docente, bienestar universitario y producción académica, entre otros.

Todos los elementos mencionados hasta ahora están debidamente desarrollados en los Artículos 57 a 102 de la Ley 30, sin que sea posible una aplicación supletiva o complementaria de dichas normas frente a la Ley 2141, porque ni dicha norma ni otra lo dispusieron así.

Por ejemplo, algunas de las ausencias más notorias la Ley 2141 y del Proyecto de Ley 367 de 2022 (Senado) y 306 de 2021 (Cámara) frente a los programas de posgrado y demás actividades académicas, se encuentran en que ninguno de éstos textos tiene en cuenta los requisitos de estudios de factibilidad socioeconómica que deben acreditarse, antes de crear nuevas instituciones de educación superior o transformar las existentes en Universidades.

Estos estudios se hacen con el ánimo de garantizar la calidad académica, sea que se trate de Universidades Públicas o Privadas (Artículos 58, 60, 97, 100, 102, 107 a 111, 117 a 119 y 128 de la Ley 30 de 1992). Allí debe quedar evidenciado que se dispone de:

**I. Una infraestructura adecuada;**

2. Suficientes recursos para el funcionamiento y desarrollo de la institución
3. Una planta docente y de un personal administrativo idóneo;
4. Unos regímenes estudiantiles, docente y administrativo apropiados;
5. Un programa de bienestar universitario
6. Un régimen de participación democrática que permita a la comunidad educativa tomar parte en la conformación de las autoridades encargadas de definir la organización académica, administrativa y financiera de estas instituciones.

Una vez se acrediten estos requisitos, se debe contar, además, con el concepto favorable del CESU antes de autorizar la creación y funcionamiento de las entidades de educación superior.

Por todo lo anterior, es importante advertir que, por ahora, ni el Ministerio de Educación Nacional ni el Ministerio de Ciencia y Tecnología tienen las competencias legales para suplir las deficiencias de la Ley 2142, pues ésta, al no haber armonizado y modificado directamente la Ley 30 frente a los requisitos, instituciones y definiciones necesarias para poder desarrollar el servicio público de educación superior, no podría delegar, sin más, a las autoridades administrativas para ejercer funciones propias del Congreso.

Dicho en otras palabras, como la Ley 30 de 1992 regula lo que concierne a la educación superior, dentro de la que se encuentran los programas de posgrado, así como las condiciones habilitantes para poder prestar este servicio público, y como la Ley 2142 de 2021 se limitó únicamente a habilitar a los Centros e Institutos Investigación para desarrollar programas de Maestría y Doctorado, sin desarrollar asuntos relativos a la responsabilidad y los requisitos jurídicos que deben reunir estas entidades para tal fin, no puede entenderse que le corresponda a los Ministerios de Educación y de Ciencia modificar lo que la Ley 30 exige para la creación, habilitación y transformación de instituciones que tienen por vocación y objeto el desarrollo de la educación a este nivel.

Si se busca modificar las definiciones y requisitos habilitantes para desarrollar Programas de Posgrados, por fuera de la Ley 30, es necesario reformarla, por medio de otra norma de la misma jerarquía. A la fecha de hoy, todavía no existe un vínculo jurídico viable que permita equiparar las entidades de Educación Superior y las de Ciencia y Tecnología.

**3. Conclusión**

Con base en lo anterior, puede decirse, sobre el proyecto de ley que busca modificar la naturaleza jurídica del INC, lo siguiente:

- A. El contenido del proyecto de ley está poco desarrollado en lo relativo a programas académicos y de bienestar universitario. No se dice, por ejemplo que el INC deba acreditar un programa de bienestar universitario o qué estándares académicos y socioeconómicos debe acreditar para poder llevar a cabo programas de posgrado.

- B. El Instituto Nacional de Cancerología carece de estamentos y regulación académica. Es decir, no cuenta, ni el proyecto pretende abordar, entre otras cosas, la necesidad de reglamentos, tanto estudiantil como docente.
- C. El proyecto del INC da una información insuficiente sobre la baja oferta docente en programas de oncología y disciplinas afines. Tampoco se indica cómo el posible reconocimiento de naturaleza jurídica especial al Instituto Nacional de Cancerología y sus posibles facultades en materia de posgrados, ayudarían a tener una mayor oferta de especialistas en oncología.
- D. No existe ninguna equivalencia jurídica entre las instituciones de educación superior existentes, y las de ciencia y tecnología, como para atribuirles a éstas, por vía administrativa, las atribuciones de las instituciones de educación superior para desarrollar programas de posgrados. En el mismo sentido, la ley tampoco prevé la posibilidad de dar una aplicación complementaria y supletiva de las normas de educación superior para subsanar los vacíos e incongruencias del régimen de ciencia y tecnología.
- E. Uno de los aspectos más problemáticos que presenta el presente proyecto de ley, luego de leer el Artículo 13 del proyecto, sobre el Régimen Jurídico y Administrativo del Instituto Nacional de Cancerología, se encuentra un vacío regulatorio frente a lo que corresponde a las responsabilidades académicas que asumiría, en caso de que esta ley fuese aprobada. Se transcribe aquí el texto, para una mejor comprensión:

**Artículo 13. Régimen jurídico y administrativo.** El Instituto Nacional de Cancerología estará sometido al régimen jurídico contenido en la presente ley y en lo no previsto en ella, al que rige a las entidades de ciencia, tecnología e innovación y a los Entidades Prestadoras de Servicios de Salud de carácter público en lo que le resulte aplicable

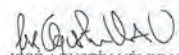
Como bien puede verse, el régimen aplicable sería propio de las entidades de ciencia, tecnología e innovación, que no está debidamente desarrollado, y en su defecto, el de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud. Ninguno de estos regímenes jurídicos, hasta ahora, puede decirse que es asimilable al de las Instituciones de Educación Superior.

De momento, por las razones expuestas, la única aplicación posible de Artículo 1 de Ley 2142 de 2021, y consecuentemente, la única posibilidad del INC para desarrollar programas de posgrado, es aquella que requiere de un convenio con las universidades, circunstancia que ya estaba prevista en la Ley 30 de 1992 en su Artículo 125, cuyo tenor literal es:

**ARTÍCULO 125.** Las instituciones dedicadas exclusiva o primordialmente a la investigación podrán ofrecer, previo convenio con universidades y conjuntamente con éstas, programas de formación avanzada.

En nuestro juicio, los artículos que pretenden darle al INC las facultades para diseñar y dictar programas de maestría y doctorado por cuenta propia, sin haber acreditado los requisitos de factibilidad socioeconómica, ni haber adecuado sus estatutos y funcionamiento a los de las Instituciones de Educación Superior, deben eliminarse del proyecto de ley en su totalidad. Con lo anterior, esperamos haber brindado suficientes elementos de juicio al Congreso de la República y a la comunidad sobre la posible habilitación para desarrollar programas de posgrados por parte de los Institutos y Centros de Investigación, en general, y el Instituto de Cancerología, en particular.

Cordialmente,

  
 JOSÉ AGUSTÍN VÉLEZ UPEGUI  
 Director Jurídico


**DocuSign**

**Certificate Of Completion**

Envelope ID: E231997FDD640C6A432EE3A1CA2E5F8      Status: Completed  
 Subject: Congreso - concepto de UdeA sobre transformación del INC y posibili...  
 Source Envelope:  
 Document Pages: 11      Signatures: 1      Envelope Original:  
 Certificate Pages: 1      Initials: 10      Dirección Jurídica Universidad de Antioquia  
 AutoNav: Enabled      dijuridica@udea.edu.co  
 Envelope Stamping: Disabled      IP Address: 20.60.133.47  
 Time Zone: (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito, Rio Branco

**Record Tracking**

Status: Original      Holder: Dirección Jurídica Universidad de Antioquia      Location: DocuSign  
 8/16/2022 5:11:51 PM      dijuridica@udea.edu.co

Signer Events	Signature	Timestamp
Dirección Jurídica Universidad de Antioquia dijuridica@udea.edu.co		Sent: 8/16/2022 5:11:51 PM Viewed: 8/16/2022 5:12:00 PM Signed: 8/16/2022 5:12:58 PM Freeform Signing
Director Jurídico Universidad de Antioquia Security Level: Email, Account Authentication (None)	Signature Adoption: Drawn on Device Using IP Address: 200.24.16.165	

Electronic Record and Signature Disclosure:  
Not Offered via DocuSign

In Person Signer Events	Signature	Timestamp
Editor Delivery Events	Status	Timestamp
Agent Delivery Events	Status	Timestamp
Intermediary Delivery Events	Status	Timestamp
Certified Delivery Events	Status	Timestamp
Carbon Copy Events	Status	Timestamp
Witness Events	Signature	Timestamp
Notary Events	Signature	Timestamp

Envelope Summary Events	Status	Timestamps
Envelope Sent	Hashed/Encrypted	8/16/2022 5:11:51 PM
Certified Delivered	Security Checked	8/16/2022 5:12:00 PM
Signing Complete	Security Checked	8/16/2022 5:12:56 PM
Completed	Security Checked	8/16/2022 5:12:56 PM

Payment Events	Status	Timestamps
----------------	--------	------------

**CONTENIDO**

Gaceta número 995 - jueves 29 de agosto de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****CARTAS DE COMENTARIOS**

	<b>Págs.</b>		
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 080 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea la Política Nacional de Austeridad en el Gasto Público y se dictan otras disposiciones. ....	1	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Ponencia para segundo debate, proyecto de ley número 061 de 2021 Cámara, por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones.....	9
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al proyecto de ley número 233 de 2021 Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6° de la Ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones.....	2	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 078 de 2021 cámara, por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones. ....	11
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al proyecto de ley número 241 de 2021 Cámara, por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones.....	3	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo proyecto de ley número 167 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea la Ley de Metrología. ....	12
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 419 de 2021 Cámara, por medio del cual se declara a los juegos tradicionales del Trompo, el Yo-Yo y la Coca o Balero como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. ....	5	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo proyecto de ley número 208 de 2021 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la protección de los usuarios del servicio de transporte aéreo público y se dictan otras disposiciones. ....	14
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 422 de 2021 Cámara, por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones. ....	6	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo proyecto de ley número 260 de 2021 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines, asonadas o cualquier otra afectación del orden público y se dicta otras disposiciones. ....	18
		Carta de Comentarios	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 270 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la educación superior en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.....	7	Ministerio de Defensa Nacional proyecto de ley número 260 de 2021 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Arauca para emitir la Estampilla Pro-Hospitales Públicos, Centros de Salud Públicos y Puestos de Salud Públicos del departamento de Arauca.....	20
		Carta de Comentarios	
		Universidad de Antioquia	
		proyecto de ley número 367 de 2022 Senado y 306 de 2021 Cámara, sobre la posible transformación del Instituto Nacional de Cancerología.....	24