



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1659

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 175 DE 2023 SENADO

*por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2023

Señor presidente  
**GUSTAVO ADOLFO MORENO**  
Comisión Sexta  
Senado de la República  
E. S. D.

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 175 de 2023-Senado "Por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior pública y se dictan otras disposiciones."

Cordial saludo, en cumplimiento de mi designación como ponente para primer debate en Comisión Sexta de Senado de la República me permito presentar informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 175 de 2023-Senado "Por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior pública y se dictan otras disposiciones."

Cordialmente,

  
**ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

## Exposición de Motivos

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de la aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en nueve (#) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: Introducción; Marco Conceptual; Marco de Referencia, Marco legal del Sistema de Educación en Colombia; Fundamentos Constitucionales y Legales; Tarifa diferencial de transporte público; Comedores universitarios; Guardería o jardines infantiles universitarios; Residencias universitarias; Impacto fiscal; Posibles conflictos de interés

## 1. Introducción

Colombia ha dado grandes pasos en materia de educación superior como: la implementación de la matrícula cero para garantizar el acceso, avances importantes en la cobertura y la pertinencia, la generación de más programas académicos e incluso la creación de nuevas instituciones de educación superior, etc. Sin embargo, hay un desafío en el que todavía faltan esfuerzos decididos por hacer: incrementar la permanencia de los estudiantes en la educación superior y lograr mejores tasas de graduación.

La deserción estudiantil universitaria es uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de educación colombiano. Deserción, entendida como el abandono del sistema educativo por parte de los estudiantes, generado por factores multidimensionales que se dan tanto al interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno.

Para educación superior, la deserción por cohorte es de 46% para estudios universitarios, y supera el 50% para técnicos y tecnológicos. Estas cifras determinadas por Fedesarrollo, establecen un fenómeno aún más grave, la deserción en educación superior supera el 70% para estratos 1 y 2, y es menor al 10% para estudiantes de estratos 4, 5 y 6. Lo que termina teniendo un impacto en términos de desigualdad.

<p>Según un informe de la Universidad Nacional, el mayor índice de deserción se presenta por falta de apoyo interinstitucional donde se presentan los más bajos indicadores de cobertura para todos los apoyos, oscilando entre un 69% (alimentación) y un 53% (transporte).</p> <p>Los análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional a través del Sistema para la Prevención de Deserción en Educación Superior (SPADIES) han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres es el periodo en el que se concentra el 75% del total de la deserción y que a la fecha la tasa de deserción anual se ubica en el 9%.</p> <p>Pero, además, a las características determinadas por la Universidad Nacional, el Ministerio agrega e indica que los principales factores asociados a este fenómeno están relacionados con las bajas competencias académicas de entrada, las dificultades económicas de los estudiantes y los aspectos relacionados con la orientación socio ocupacional y adaptación al ambiente universitario.</p> <p>De acuerdo con la OCDE, la deserción es un problema tanto de eficiencia como de equidad. Muestra de ello, es el número significativo de jóvenes que inician estudios superiores y no consiguen complementarlos: se malgasta la mayoría del dinero invertido en ayudar a estudiantes en programas no complementados y no se satisfacen las necesidades económicas de Colombia de mano de obra calificada.</p> <p>Así también lo afirma Fedesarrollo quien establece que en Colombia el 54 % de los empleadores reportan dificultades para llenar sus vacantes. A nivel general, un problema es el analfabetismo funcional de los profesionales: no saben leer ni escribir bien. A nivel particular, se ha encontrado que la oferta está muy concentrada en las áreas económicas y administrativas y en ciencias humanas, mientras que la demanda laboral es más dinámica en ingeniería y en ciencias de la salud.</p> <p>Se hace imperativo, entonces, estructurar una política pública coherente con la realidad, corresponde al Estado regular y dar los lineamientos en materia de educación</p>	<p>con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación académica, moral, intelectual y social de las personas que habitan el territorio nacional. Esto significa que los esfuerzos deben ser todos al garantizar el acceso, pero sobre todo es fundamental generar las condiciones necesarias para que haya permanencia y culminación del sistema educativo.</p> <p>Lo anterior, hilvanando con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, en especial el ODS número 4 "Educación de calidad", entre cuyas metas, se destaca la número 3, según la cual se debe "asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria".</p> <p>Las Naciones Unidas<sup>1</sup> al respecto, ha manifestado:</p> <p><i>"Históricamente, la educación superior ha sido con frecuencia inaccesible para grupos como las mujeres, las minorías étnicas y raciales, las personas con discapacidad y aquellas en situación de pobreza. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aboga por una educación superior accesible, señalando que es necesaria para el "desarrollo completo de la personalidad humana y su sentido de dignidad". El espíritu del Pacto sirve de base a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reconocen que el acceso a la educación es vital para el aprendizaje vitalicio. El ODS 4 incluye el acceso a la educación superior en su tercer meta: "Para el 2030, asegurar el acceso equitativo para todas las mujeres y hombres a educación asequible, de calidad, técnica, vocacional y terciaria, incluyendo universidad". Esta meta enfatiza que la educación superior debe ser globalmente accesible para todos y de alta calidad. Incrementar el acceso a la educación superior le permite a las personas maximizar su potencial y avanzar en pro del desarrollo sostenible universal. Siendo los proveedores de educación superior, las universidades pueden contribuir directamente a la realización del ODS 4 y de sus metas."</i></p> <p><sup>1</sup>.</p>
<p><b>Marco Conceptual</b></p> <p>La construcción de un marco conceptual, permite ampliar y enriquecer de manera significativa el análisis, la predicción, evaluación y actuación de la deserción estudiantil en la educación superior, se inicia con el establecimiento de un panorama compartido de referentes bibliográficos, teóricos, conceptuales y metodológicos propuestos por diversos autores en torno al tema, y tiene como horizonte de llegada la definición o configuración de un nuevo entramado de referentes concertados que articula las instituciones.</p> <p>Deserción, retención, persistencia y permanencia estudiantil son cuatro términos que están profundamente relacionados, razón por la cual resulta conveniente analizarlos en conjunto. Sin embargo, para poder entender dicha relación es necesario definir lo que significa cada uno de ellos. Por ello, a continuación, se presentan algunas de las definiciones que se encuentran en la literatura sobre estos cuatro conceptos.</p> <p><b>Definición a nivel latinoamericano, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo -AICD (2003)</b>, aseguran que la retención escolar es entendida como "la capacidad que tiene el sistema educativo para lograr la permanencia de los alumnos en las aulas, garantizando la terminación de ciclos y niveles en los tiempos previstos y asegurando el dominio de las competencias y conocimientos correspondientes" (p. 19).</p> <p><b>El ICES (2000)</b> definió la deserción estudiantil como: La cantidad de estudiantes que abandonan el sistema de educación superior entre uno y otro periodo académico (semestre) de un año, calculada a partir del balance entre el estado del primer semestre, disminuido en los egresados del mismo periodo y adicionado con los alumnos nuevos (primiparos) del siguiente periodo, lo cual genera el nuevo estado ideal de alumnos matriculados sin deserción. (p. 23).</p> <p>Por su parte, <b>Himmel (2002)</b> afirma que la deserción se refiere "al abandono</p>	<p>premature de un programa de estudios antes de alcanzar el título o grado, y considera un tiempo suficientemente largo como para descartar la posibilidad de que el estudiante se reincorpore" (p. 94). Para este autor, es necesario distinguir entre dos tipos de deserción: la voluntaria y la involuntaria. La primera se refiere a la "renuncia a la carrera por parte del estudiante o del abandono no informado a la institución de educación superior y la segunda, se produce como consecuencia de una decisión institucional, fundada en sus reglamentos vigentes, que obliga al alumno a retirarse de los estudios" (p. 95).</p> <p>Poco después, <b>Castaño (2004)</b> define la deserción como una "situación a la que se enfrenta un estudiante cuando aspira y no logra concluir su proyecto educativo, considerándose como desertor a aquel individuo que siendo estudiante de una institución de educación superior no presenta actividad académica durante tres semestres académicos consecutivos" (p. 45). 23 Para <b>González (2006)</b> la deserción se refiere "al hecho de que un individuo en edad de proseguir estudios y que frecuentaba un establecimiento de enseñanza, interrumpe sus estudios bajo causales que no son enfermedad ni muerte" (p. 141).</p> <p>Por ello, la deserción debe considerarse como un proceso psicosocial complejo, en el cual confluyen aspectos estructurales, sociales, comunitarios, familiares y emocionales para los estudiantes.</p> <p>De igual forma para el CEDE (2007) menciona que el concepto de desertor contempla tres instancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un estudiante se considera desertor de programa si abandona un programa académico durante dos periodos consecutivos y no se registra matrícula en otro programa de la IES – Institución de Educación Superior.</li> <li>• Un estudiante se considera desertor de la Universidad si abandona la Institución durante dos periodos consecutivos o se registra matrícula en otra IES sin que siga vinculado a la primera.</li> <li>• Un estudiante se considera desertor del sistema de Educación Superior si abandona la institución y no registra matrícula en otra IES. (p. 12).</li> </ul> <p>Siguiendo la misma temática, la Universidad Pedagógica Nacional (2006) define la</p>

<p>deserción estudiantil como “el hecho de que un número de estudiantes matriculados no siga la trayectoria normal del programa académico, bien sea por retirarse de ella o por demorar más tiempo del previsto en finalizarla, por repetir cursos o por retiros temporales” (p. 1). Aclara además que esta interrupción o abandono de los estudios puede ser de carácter voluntario o forzado.</p> <p>Adicionalmente, para la Universidad Nacional de Colombia (2007) la deserción se “trata de una interrupción o desvinculación de un proceso que es la trayectoria académico institucional que lleva un estudiante. Por tanto, es un evento que ocurre en la trayectoria de un estudiante y se define entonces en el plano individual, aunque tenga consecuencias propias del plano institucional y social” (p. 48).</p> <p>Finalmente, según el glosario de la educación superior en Latinoamérica y el Caribe (Unesco, 2010), la deserción, también denominada desgranamiento, mortalidad o abandono escolar, es “la proporción de estudiantes que suspenden, cambian de carrera, o la abandonan antes de obtener el título” [en línea] (<a href="http://www.iesalc.unesco.org.ve">http://www.iesalc.unesco.org.ve</a>).</p> <p>Como se puede observar, existe una gran variedad de definiciones alrededor del concepto de deserción, las cuales dependen en gran medida de intereses particulares de investigación. Sin embargo, lo que sí queda claro, es la gran complejidad que hay detrás de este concepto, lo que implica que este tema debe ser estudiado con cierto nivel de detalle, sobre todo teniendo en cuenta que puede ser analizado desde distintas perspectivas y áreas del conocimiento.</p> <p>Con base en las anteriores definiciones, se puede afirmar que efectivamente deserción, persistencia y retención estudiantil son conceptos que están muy relacionados; por ende, representan un ciclo, donde a pesar de ser independientes están conectados entre sí y tienen un mismo nivel de importancia entre ellos.</p> <p>Ahora bien, el análisis detallado de estos tres conceptos permite concluir lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La deserción es la antítesis de la retención; en otras palabras, es su complemento.</li> <li>• La deserción o abandono de los estudios antes de obtener el grado puede darse en</li> </ul>	<p>cualquier momento durante la carrera, razón por la cual existe una gran variedad de estrategias de retención, las cuales se implementan en distintos momentos a lo largo de la trayectoria académica del estudiante.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un estudiante puede abandonar (desertar) en varias oportunidades sus estudios, ya sea de manera voluntaria o forzada, y por distintas razones. Por su parte, una institución puede desarrollar e implementar distintas estrategias de retención, de carácter voluntario u obligatorio, con base en la identificación de las razones que están llevando a sus estudiantes a desertar.</li> <li>• La decisión de desertar de un estudiante está asociada a una serie de factores que pueden ser, de tipo académico, psicológico, social, económico o institucional, entre otros. Por ello, las instituciones diseñan e implementan una serie de estrategias de retención que les permiten contrarrestar dichos factores.</li> </ul> <p><b>2.2 Marco de Referencia</b></p> <p>En Colombia hay casos exitosos de estrategias implementadas para la permanencia estudiantil en universidades tanto públicas como privadas, se analizarán en detalle algunos de los planteamientos teóricos más destacados en este tema quienes hicieron grandes aportes a la retención y son reconocidos como tal en la literatura.</p> <p>El modelo SPADIES es una herramienta informática del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, que permite hacer seguimiento al problema de la deserción en la Educación Superior. Dicho seguimiento se lleva a cabo a través del análisis del comportamiento de los estudiantes que deciden abandonar sus estudios superiores en instituciones específicas o abandonar el Sistema de Educación Superior.</p> <p>El modelo SPADIES fue contratado por el Ministerio de Educación Nacional, por convocatoria abierta, con el Centro de Estudios Económicos (CEDE) de la Universidad de los Andes. El cual quedó vinculado a una red de información conformada por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el Instituto</p>
<p>Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).</p> <p>El modelo SPADIES es operado con un software que permite:</p> <p>(a) obtener estadísticas sobre la deserción en las instituciones de Educación Superior,          (b) identificar los riesgos que llevan a un estudiante a abandonar sus estudios          (c) hacer seguimiento y evaluación de las estrategias diseñadas para evitar dicho problema utilizando la siguiente definición de deserción.</p> <p><b>2.3 Marco legal del Sistema de Educación en Colombia</b></p> <p>El marco normativo de la educación superior en Colombia, ver cuadro 1, está constituido principalmente por la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de educación superior. Como objetivos de la educación superior:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profundizar en la formación integral de los colombianos.</li> <li>2. Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento.</li> <li>3. Prestar a la comunidad un servicio con calidad.</li> <li>4. Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional.</li> <li>5. Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas.</li> <li>6. Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines.</li> <li>7. Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional y la cooperación interinstitucional.</li> <li>8. Promover la formación y consolidación de las comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.</li> <li>9. Promover la preservación del medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica.</li> <li>10. Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país</li> </ol>	<p><b>2. Fundamentos Constitucionales y Legales</b></p> <p><b>3.1 Fundamentos Constitucionales</b></p> <p><b>Artículo 67 de la Constitución.</b> La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p> <p><b>3.2 Normatividad.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 30 de 1992. Define el carácter y autonomía de las Instituciones de Educación Superior -IES-, el objeto de los programas académicos y los procedimientos de fomento, inspección y vigilancia de la enseñanza.</li> <li>• La Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación)</li> </ul>

- Ley 749 de 2002 Organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, amplía la definición de las instituciones técnicas y tecnológicas, hace énfasis en lo que respecta a los ciclos propedéuticos de formación, establece la posibilidad de transferencia de los estudiantes y de articulación con la media técnica.
- Decreto 2566 de 2003 Reglamentó las condiciones de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior.
- Resolución N° 183 de Febrero 2 de 2004 Por la cual se define la organización de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES.
- Acuerdo N° 01 de Junio 23 de 2005 Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, por el cual se expide el reglamento interno de funcionamiento Estableció de forma obligatoria las condiciones de calidad para obtener el registro calificado de un programa académico, para lo cual las 13 Ley 1188 de 2008 Instituciones de Educación Superior, además de demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas, deben demostrar ciertas condiciones de calidad de carácter institucional.
- Ley 1286 de 2009 Se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

**Tarifa diferencial de transporte público**

Dentro de las causas de deserción estudiantil el factor económico es uno de los principales responsables de este fenómeno, y el gasto en transporte es un porcentaje importante del gasto semanal de los estudiantes. El uso de la tarifa diferencial en transporte, es una iniciativa de alto impacto social que mejora las condiciones de acceso

para la población que, debido a las largas distancias entre su hogar y la escuela, o la dificultad del transporte, se encuentra por fuera del sistema educativo en el nivel superior. Asimismo, potencia las capacidades de las comunidades educativas para asegurar aprendizajes significativos y el cumplimiento de las trayectorias educativas completas.

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Conforme a lo anteriormente expuesto se puede concluir que a partir de las disposiciones que integran el marco jurídico que regula el sector transporte, y dentro de la actividad del transporte, han de materializarse principios constitucionales que disponen la asistencia del Estado para que el servicio público resulte accesible.

**Comedores universitarios**

La alimentación es uno de los pilares fundamentales para una vida saludable y un buen rendimiento intelectual. Los comedores universitarios desempeñan un papel importante en la vida diaria de gran cantidad de estudiantes en especial por largas permanencias en las instituciones, y en ocasiones los estudiantes provienen de lugares lejanos o no disponen de tiempo suficiente para comer o preparar alimentos saludables.

No es posible ignorar las condiciones que impone el contexto socio económico para miles de jóvenes que no pueden acceder a la educación superior porque deben elegir entre comer o estudiar. Esta iniciativa busca ejercer con resultados positivos la capacidad humana de instruirse y capacitarse para una óptima integración y participación social que solamente alcanza a lograrse si las personas tienen buenos índices de alimentación. La buena nutrición es requisito indispensable para el éxito del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los comedores universitarios están propuestos para brindar un complemento alimentario a jóvenes con limitaciones económicas que le impide el acceso a una correcta alimentación, lo cual contribuye, no sólo a la permanencia en el sistema

educativo, sino también a la mejora del desempeño académico.

**Guardería o jardines infantiles universitarios**

Una de las causas de deserción de las madres cabezas de familia y personas cuidadoras, en la Educación Superior en Colombia, se presenta por la dificultad de adelantar sus actividades académicas mientras responden por el cuidado de menores de edad a su cargo. Situación que debe ser canalizada por el Bienestar Universitario.

Este incentivo contribuye con el punto específico de la búsqueda de disminuir la deserción de las estudiantes madres y cuidadores a las que se les dificulta continuar con sus estudios por no contar con un espacio de guardería para sus hijos. Y aunque algunas instituciones ofrecen algunas alternativas para que estudiantes puedan llevar a sus hijos o menores a su cargo, los sábados a actividades de recreación, se hace corto este esfuerzo pues en realidad es necesario la extensión de este tipo de actividades a todos los días de la semana.

**Residencias universitarias**

La mayoría de los jóvenes rurales, que migran a las ciudades, lo hacen teniendo la esperanza de mejorar sus vidas, situación que da cuenta de las dificultades que aún no se subsanan en el campo colombiano y en las periferias.

Esta es una estrategia de acceso, bienestar y permanencia para los jóvenes que habitan zonas rurales con ausencia de oferta educativa y requieren desplazarse a otras ciudades del país para continuar con su educación postsecundaria, para que se puedan ofrecer condiciones de bienestar, permanencia y desarrollo, soportadas en la necesidad y la pertinencia de implementar residencias estudiantiles y así favorecer la continuidad en la trayectoria educativa de los estudiantes.

**Impacto Fiscal**

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

**“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas,** cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:**

**“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder**

Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho

mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no

Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

**Posibles conflictos de interés**

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

**PROPOSICIÓN**

Por los argumentos esbozados anteriormente, presenté ponencia positiva y solicité a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional del Senado dar primer debate al Proyecto de Ley No. 175 de 2023-Senado “Por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior pública y se dictan otras disposiciones.”

Cordialmente,

  
ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ  
Senador de la República  
Pacto Histórico

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 175 DE 2023 SENADO**

*“Por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior pública y se dictan otras disposiciones.”*

El Congreso de la República

Decreta:

**Artículo 1º. Objeto.** Establecer las herramientas que permitan a las Instituciones de Educación Superior, respetando su autonomía, generar un modelo de gestión que instaure: tarifa diferencial de transporte, comedores universitarios, residencias estudiantiles y guarderías o jardines infantiles; para el fortalecimiento de la permanencia estudiantil y la culminación íntegra del proceso de formación en la educación superior.

**Artículo 2º. Guardería o jardines infantiles universitarios.** Las instituciones de educación superior deberán implementar salas cunas o guarderías en sus instalaciones a fin de otorgarles servicios de cuidado y atención a menores de tres años de edad que estén a cargo de madres, padres o cuidadores y que sea estudiantes de dicha institución. y deberán adecuar el espacio. Pero las universidades también podrán disponer de profesionales de cuidado

**Parágrafo 1º.** El ICBF será el encargado de prestar el servicio de cuidado en cada una de las Instituciones Educativas y las universidades también podrán disponer de profesionales de cuidado para el ejercicio de esta labor. Las personas que laboran en las salas cuna o guarderías deben ser profesionales o técnicos especializados, certificados en el cuidado de niños, con evaluación psicológica, y no registrar antecedentes policiales, penales o judiciales sin resolver.



<p><b>Parágrafo 2º.</b> Las guarderías o jardines infantiles universitarios deberán estar ubicadas dentro del campus universitario o, si no fuera posible, en un lugar contiguo o cercano a este.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Las guarderías o jardines infantiles universitarios deberán contar con un horario de atención programado considerando las necesidades afectivas, biológicas y de desarrollo integral de los menores de tres años de edad, así como el horario de los estudiantes. La permanencia máxima de los menores en las salas cuna o guarderías es únicamente durante las horas en que las madres, padres o responsables directos del cuidado de menores de tres años de edad se encuentran en clases.</p> <p><b>Artículo 3º. Tarifa diferencial de transporte público.</b> Con el concurso del gobierno nacional, alcaldías, distritos, gobernaciones, Instituciones educativas de educación superior y empresas privadas, se financiarán tiquetes diferenciales de transporte que cubrirán el 100% del valor para los estudiantes de las instituciones educativas.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Las Instituciones Educativas de Educación Superior deberán establecer las condiciones mínimas de los estudiantes para acceder a este beneficio.</p> <p><b>Parágrafo 2º</b> La tarifa diferencial a que hace referencia el presente artículo tendrá una asignación máxima de hasta sesenta (60) viajes mensuales.</p> <p><b>Artículo 4º. Plan de alimentación de educación superior.</b> Las instituciones de educación superior pública deberán contar con comedores universitarios para prestar el servicio y brindar un complemento alimentario a jóvenes con limitaciones económicas que impiden el acceso a una correcta alimentación.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Los servicios mencionados en el presente artículo no serán prestados durante los periodos de cese académico.</p> <p><b>Artículo 5º. Residencias universitarias.</b> Las instituciones de educación superior deberán contar con residencias universitarias las cuales tendrán como fin acoger y brindar condiciones de calidad y calidez para la permanencia habitacional de los</p>	<p>estudiantes matriculados, así mismo se priorizará a los estudiantes que puedan acceder a este servicio.</p> <p>Las residencias universitarias deben disponer de los siguientes espacios físicos, con su respectiva dotación, en la sede donde se implemente esta estrategia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dormitorio para hombres y mujeres.</li> <li>2. Zona de lavandería.</li> <li>3. Baterías sanitarias.</li> <li>4. Área de primeros auxilios.</li> <li>5. Área de Administración.</li> <li>6. Cocina.</li> <li>7. Comedor.</li> <li>8. Sala de estar y/o estudio.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Se prohibirá el subarrendamiento por parte de los estudiantes a las habitaciones de las residencias universitarias.</p> <p><b>Artículo 6º. Prohibición de transferibilidad.</b> En ninguna circunstancia o caso se permite la transferibilidad, venta o acceso a un tercero de los servicios establecidos en la presente ley más que el estudiante beneficiario. De demostrar el incumplimiento de este artículo se procederá al retiro del servicio al estudiante beneficiado.</p> <p><b>Artículo 7º. Priorización.</b> El Ministerio de Educación será la dependencia encargada de Establecer los criterios de priorización los servicios establecidos en la presente ley para tal motivo tomarán como base los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Condiciones geográficas.</b> Si la residencia del estudiante se ubica en la zona rural o si es de difícil acceso. Aplicable para el caso de las residencias universitarias y la tarifa diferencial de transporte público.</li> <li>b) <b>Condición económica.</b> Los servicios estarán destinados únicamente a los estudiantes que pertenezcan a los estratos socioeconómicos 1,2 y 3. Aplicable para todos los servicios.</li> </ol>
---	---

c) **Situación económica vulnerable.** Si el estudiante mediante la presentación de una justificación de situación económica vulnerable la cual será recibida y analizada por la institución de educación superior podrá acceder a estos servicios expuestos en la presente ley.

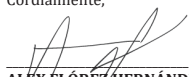
**Artículo 8º. Prestación del servicio.** Las instituciones de educación superior pública serán las encargadas de prestar los servicios establecidos en las presentes con recursos del gobierno nacional.

**Artículo 9º. Reglamentación.** Las instituciones de educación superior pública establecerán los reglamentos internos para la prestación y goce de los servicios establecidos en la presente ley.

**Artículo 10º. Fuentes de financiación.** El presupuesto para la financiación de la presente ley será de la fuente asignada a las instituciones de educación superior para bienestar universitario y se deberá garantizar el financiamiento con el concurso del gobierno nacional, las alcaldías, distritos, gobernaciones y empresas del sector privado, en el marco del fortalecimiento del vínculo universidad empresa. Así mismo se faculta al Gobierno Nacional efectuar los traslados, crédito y contra créditos, convenios interadministrativos entre la nación y las instituciones de educación superior pública.

**Artículo 11º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción y posterior publicación.

Cordialmente,



**ALEX FLÓREZ/HERNÁNDEZ**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 23 noviembre 2023

Señor

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**

Secretario Comisión Tercera Constitucional Senado de la República

**REF:** Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 184 de 2023 Senado

Cordial saludo,

Atendiendo a la designación por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley 184 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones".

El contenido del informe incluye: antecedentes de la iniciativa, objeto, justificación, marco jurídico, pliego de modificaciones, consideraciones de conflicto de interés, proposición final y, articulado propuesto.

Cordialmente,



**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Honorable Senador de la República

### I. Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el día 10 octubre 2023, por la bancada Conservadora del Congreso de la República. Encontrándose los honorables senadores: EFRÁIN CEPEDA SARABIA, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, LILIANA BENAVIDES SOLARTE, OSCAR BARRETO QUIROGA, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NADIA BLEL SCAFF, LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA, OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ. De igual modo, los honorables representantes, ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ, JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE, ANDRÉS GUILLERMO MONTES CELEDÓN, FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA, JULIANA ARAY FRANCO, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL, NICOLAS BARGUIL CUBILLOS, ARMANDO ZABARAIN DRCE, ALFREDO APE CUELLO BAUTE, LIBARDO CRUZ CASADO, HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN.

### II. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

### III. Contenido

El presente proyecto de ley consta de 4 artículos incluyendo la vigencia. El primero se refiere al objeto, el segundo artículo modifica al artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley No. 624 de 1989 (Estatuto Tributario).

El tercer artículo del proyecto se refiere a la derogatoria o modificación, si así se requiere, de las disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.

Finalmente, el artículo cuarto dispone la vigencia de la ley.

### IV. Justificación

El Decreto Ley 624 de 1989, más conocido como Estatuto Tributario, en el Título X incorpora una actuación administrativa tributaria denominada "devolución y/o compensación de impuestos por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos". Al respecto, el artículo 850 de esta norma dispone que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución; correspondiendo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales devolver a los contribuyentes lo pagado en exceso o lo no debido por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor. Por su parte, el artículo 855 de dicho Estatuto fija los términos o plazos a los contribuyentes para que presenten las solicitudes correspondientes, y a la DIAN para efectuar la devolución cuando haya lugar a ello.

Este proyecto de ley propone reducir los términos o plazos establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario para el caso de devoluciones de saldos a favor únicamente referidos al Impuesto a la Renta y Complementarios y suprimir el requisito de solicitud a cargo de los contribuyentes.

Igualmente, de acuerdo con información suministrada por la DIAN, durante el periodo 2020-2022 fueron 13.722.327 los contribuyentes que presentaron declaraciones del impuesto de rentas y complementarios; cifra que incluye grandes contribuyentes, personas

jurídicas y personas naturales. En el siguiente cuadro se presenta la información de declarantes de Renta y Complementarios discriminada por año y número de declarantes.

**Cuadro 1. Declarantes de Renta y Complementarios**

Año	Declarantes
2020	4.091.153
2021	4.563.672
2022	5.067.502
<b>TOTAL</b>	<b>13.722.327</b>

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

Del total de declarantes de Renta y Complementarios, 3.384.702 contribuyentes presentaron saldos a pagar mayor que cero después de descontar el valor de las retenciones prácticas. De los anticipos y de saldo a favor para el periodo 2020-2022 fueron en total 3.384.702 (incluyendo grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales), discriminados de la siguiente manera:

**Cuadro 2. Contribuyentes que efectuaron pagos por sus declaraciones presentadas entre el 2020 a 2022**

Año	Declarantes
2020	1.003.141
2021	1.105.580
2022	1.275.980
<b>TOTAL</b>	<b>3.384.702</b>

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

En el siguiente cuadro se muestra el número total de declarantes que registraron saldo a favor en las declaraciones que presentaron por el impuesto a la renta y complementarios correspondientes al periodo 2020, 2021 y 2022 discriminados por año. Igualmente, se muestra el valor por año y total de los saldos declarados a favor.

**Cuadro 3. Declarantes que generaron saldos a favor en sus declaraciones presentadas entre 2020 - 2022.**

Año	Declarantes	Valor (1)
2020	1.823.964	24.405.019
2021	2.095.455	25.880.134
2022	2.327.518	32.874.170
<b>TOTAL</b>	<b>6.246.937</b>	<b>83.159.323</b>

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023.

Respecto de este concepto, la DIAN aclara que debido a que los contribuyentes pueden solicitar saldos a favor dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, aquellos saldos que superan este término sin ser solicitados en devolución o imputados a la declaración del mismo impuesto del periodo siguiente, ingresan a la cuenta de "otros ingresos" en la contabilidad de la función recaudadora.

*"No obstante –advierte la DIAN– a partir de la Sentencia 2022 CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022, no es viable aplicar este tratamiento a los citados recursos ya que, según dicha sentencia, la corrección de errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del Estatuto Tributario, lo cual puede habilitar el trámite de modificaciones a la declaración*

*tributaria para aumentar o disminuir las sumas imputadas de un periodo declarado al siguiente"* (Fuente: Oficio DIAN 100000202-0370, marzo de 2023) .

El Honorable Consejo de Estado, mediante fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de fecha 19 de mayo del año 2011 (sección cuarta) con ponencia de la consejera Carmen Ortiz de Rodríguez, en un proceso contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, precisó que existen tres situaciones en las cuales pueden originarse saldos a favor que permitan al administrado ejercer el derecho a solicitarlos. Son ellos: i) en las declaraciones tributarias; ii) en pagos en exceso y iii) en pagos de lo no debido<sup>1</sup>. A continuación, transcribimos lo dicho por este tribunal de cierre de la justicia contenciosa administrativa.

*"Saldo a favor:*

*El saldo a favor, como la expresión lo sugiere, corresponde a una cantidad resultante en beneficio del contribuyente y frente al cual la ley ha previsto la posibilidad de utilizarlo para pagar deudas de otros impuestos o periodos (compensación) u obtener su reintegro (devolución) en ambos casos por tratarse de sumas cuya titularidad así lo permite. De lo transcrito se observa que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias pueden solicitar su compensación o devolución.*

*Pagos en exceso y de lo no debido:*

*También dispone la norma, la obligación de la administración tributaria de devolver oportunamente a los contribuyentes los pagos en exceso o de lo no debido que hayan realizado por obligaciones tributarias. En la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios el saldo a favor resulta de la depuración de la liquidación privada que hace el contribuyente, o el valor determinado en una actuación oficial. Esto crea una obligación entre el contribuyente y el Estado. En relación con el pago en exceso o de lo no debido también es permitido obtener su devolución, en el primer caso, cuando se cancelan por impuestos, sumas mayores a las que corresponden legalmente, y en el segundo evento, cuando se realizan pagos "sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento".*

<sup>1</sup> En: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01\(17266\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01(17266).pdf)

Es importante anotar que el Estatuto Tributario en su artículo 851 faculta al Gobierno Nacional para establecer mecanismos que agilicen las devoluciones de saldos a favor, otorgándole competencias a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para establecer sistemas de devolución de manera oficiosa con posterioridad a la presentación de las respectivas declaraciones tributarias. Asimismo, el artículo 853 de dicho Estatuto, le asigna al jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo de la DIAN, la competencia funcional de proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y las compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias o pagos en exceso.

Así las cosas, el Estatuto Tributario establece como plazo para solicitar la devolución de saldos a favor no más de dos (2) años después de la fecha de vencimiento del término para declarar (artículo 854). En los casos de saldos a favor de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, cuando éstos hayan sido modificados mediante una liquidación oficial y no se hubiere efectuado la devolución, la parte rechazada no podrá solicitarla, aunque dicha liquidación haya sido impugnada hasta tanto se resuelva definitivamente sobre la procedencia del saldo.

De igual manera, el Estatuto Tributario establece un plazo no mayor de cincuenta (50) días contados a partir de la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma, como término para que la DIAN efectúe la devolución de los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, previa las compensaciones a que haya lugar (artículo 855 ET). Este proyecto de ley propone que ese plazo se reduzca a treinta (30) días debido al nivel de eficiencia que presenta la DIAN en el trámite sistematizado de estas devoluciones.

Asimismo, el parágrafo 5 del mencionado artículo, faculta a la DIAN para devolver de forma automática los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas y faculta al gobierno nacional para reglamentar este mecanismo.

En ejercicio de dichas facultades, mediante el Decreto 963 del 7 de julio de 2020, el Gobierno Nacional reglamentó el término para el reconocimiento de la devolución automática fijándolo en 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de radicación de la solicitud. En este caso, los contribuyentes que tienen derecho a la devolución automática serán aquellos que cumplan con las siguientes condiciones establecidas en la mencionada norma:

- 1) Que no representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de la DIAN.
- 2) Que soporten el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o del IVA descontable, mediante el sistema de facturación electrónica de venta; sin perjuicio de que los contribuyentes puedan soportar mayores costos o gastos y/o IVA descontable con factura electrónica de venta con validación previa. Teniendo en cuenta que a partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).
- 3) Que acrediten los requisitos generales y especiales señalados en el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 para la presentación de la solicitud de devolución y/o compensación.

Este proyecto de ley propone que se adicione un literal al parágrafo 5, mediante el cual se incluyan a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Así las cosas, la justificación de la reducción de los términos que establece el artículo 855 del Estatuto Tributario respecto de la devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y complementarios que se propone en este proyecto de ley, surge del "principio de eficiencia tributaria", uno de los pilares fundamentales del "principio de



<p>justicia tributaria” consagrado en el artículo 363 Constitucional, que, lejos de constituir un medio es un fin del sistema tributario, pues ésta -la eficiencia- solo se logra en la medida en que se respeten y observen los principios constitucionales que la sustentan: equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad<sup>2</sup>.</p> <p>Ahora bien, el principio de eficiencia tributaria consagrado en el artículo 363 constitucional debe ser entendido teniendo en cuenta la incidencia de dos actores en el sistema, siendo estos por un lado la administración pública, y por otro lado, los contribuyentes. Respecto al primero, la administración pública es quien tiene la carga de propender por el mejor recaudo con el menor desgaste administrativo, es decir, la administración tributaria no puede resultar tan costosa para la administración. En cuanto al segundo actor, para el momento en que deba ejecutar su obligación tributaria, debe poder hacerlo de forma fácil y sencilla, sin que medie trámite burocrático que dificulte esta labor.</p> <p>El principio de eficiencia busca evitar que la norma tributaria sea arbitraria, afecte derechos fundamentales y, por consiguiente, sea equilibrada y enmarcada en la prestación de los servicios. Al respecto, MUÑOZ identifica como uno de los conceptos del principio de eficiencia en el área tributaria, la capacidad de cumplir una meta con la menor cantidad de procedimientos y en el menor tiempo posible; es decir, la capacidad de imponer tributos y recolectarlos de forma sencilla y ágil tanto para el Estado como para quienes contribuyen. “Encontramos que desde la óptica del deber de contribuir es necesario que la legislación tributaria se encuentre lo suficientemente clara para que el contribuyente logre tener entendimiento adecuado del tributo y efectúe su pago de modo que no traumatice al interesado ni a la económica de tal forma que el beneficio no resulte irrisorio o inexistente” (MUÑOZ, et alt., 2022: 35).</p> <p><sup>2</sup> La jurisprudencia que desarrolla este principio se ubica en la Sentencia C- 1107 de 2001, sentencia C- 1714 de 2000 y sentencia C- 637 de 2000</p>	<p>Jurisprudencialmente, este principio ha interpretado la Corte Constitucional en las Sentencias C-1107 de 2001, C-1714 de 2000 y C-637 de 2000 de la siguiente manera:</p> <p><i>“Crear tributos de fácil recaudación, pues no se justifica que el costo de administrar el tributo sea superior al ingreso obtenido, además, una excesiva complejidad administrativa implica el deterioro de la estructura tributaria y el incumplimiento de los objetivos propuestos por las autoridades económicas”<sup>3</sup>.</i></p> <p>Por otra parte, la existencia de un sistema tributario eficiente, ágil y competitivo es clave para el crecimiento económico del país. Además de su función recaudadora, el sistema tributario debe fomentar el desarrollo de impuestos competitivos, pero a la vez, colaborativos y justos.</p> <p>De igual manera, como ya vimos en los antecedentes expuestos, no es alejado de la realidad la posibilidad de reducir los términos que busca el presente proyecto, toda vez que, la administración tributaria durante la emergencia sanitaria COVID fijó un término de 15 días para las devoluciones, utilizando el trámite de la devolución automática.</p> <p>Por otro lado, se adiciona un literal en el parágrafo 5 el cual establece que a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios les será aplicable el mecanismo de devolución automática de saldos siempre que cumplan con los requisitos del mismo parágrafo, lo anterior, toda vez que, la administración tributaria en ejercicio de sus funciones cuenta con los mecanismos suficientes para poder verificar la información exógena de este tipo de contribuyentes y por lo tanto hacer un estudio más ágil a las declaraciones presentadas.</p> <p>Ahora, es importante mencionar que las personas contarán con plena libertad de escoger si prefieren dicha devolución o si por el contrario prefieren solicitar la compensación, por lo que dentro del proyecto se le solicita a la DIAN crear y habilitar el mecanismo idóneo y</p> <p><sup>3</sup> En: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2001/C-1107-01.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2001/C-1107-01.htm</a></p>
<p>suficiente para que el contribuyente al momento de realizar su declaración de renta pueda escoger qué opción le es más favorable.</p> <p>Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración el presente proyecto de ley que pretende la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor de los contribuyentes únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente; Asimismo se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos, pretendiendo con ello agilizar el sistema tributario en el territorio nacional y de esta manera, lograr un sistema tributario eficiente y ágil sin que ello signifique una alteración de las cargas fiscales a que los contribuyentes están obligados por mandato constitucional y/o legal, o que se afecten los principios que respaldan la labor tributaria; sino todo lo contrario, afianzando el principio de eficacia construyendo así un sistema tributario diligente.</p> <p><b>V. Marco jurídico</b></p> <p><b>a. Constitución Política de Colombia</b></p> <p><b>“ARTÍCULO 95.</b> La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)</p> <p>9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”</p> <p><b>“ARTÍCULO 338.</b> “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.</p>	<p>La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.</p> <p>Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”</p> <p><b>“ARTÍCULO 363.</b> El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.</p> <p>Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”</p> <p><b>b. Leyes y decretos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Ley No. 624 de 1989 - Estatuto Tributario.</li> <li>- Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que creó la “simplificación” y “agilidad de trámites y términos” como principios del “Pacto por una gestión pública efectiva”.</li> <li>- Ley 2010 de 2019 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la <i>progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario</i>, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.</li> <li>- Decreto No. 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.</li> <li>- Decreto legislativo No. 535 del 10 de abril del 2020 “Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.</li> <li>- Decreto No. 963 del 7 de julio de 2020 reglamentario de los artículos 850 y 855 del Estatuto Tributario, el artículo 3 del Decreto Legislativo 807 de 2020, y sustituyó</li> </ul>

unos artículos del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

**c. Derecho comparado**

**Sistema Chileno**

Al igual que la DIAN en Colombia, en Chile el servicio de Tesorería General de la República- Servicio de Impuestos Internos incorpora dentro de sus servicios el pago de devolución de renta, figura similar a la devolución de saldos a favor de que habla el artículo 850 del Estatuto Tributario colombiano.

Para dar inicio a dicho trámite en la regulación colombiana, se deberá tener en cuenta lo estipulado en el Estatuto Tributario; esto es, realizar la solicitud en el plazo dispuesto por el estatuto (2 años después de la fecha de vencimiento de término para declarar). Luego de revisar los demás requisitos de la solicitud y que todos los documentos se hayan adjuntado de forma correcta, la DIAN admitirá la solicitud y procederá con la validación de saldos a favor; la entidad previamente mencionada contará con un plazo de 50 días para hacer efectiva la devolución.

En el caso de Chile, el trámite podrá realizarse sin ningún problema luego que se verifique y compense las deudas fiscales morosas y otro tipo de retenciones a que haya lugar<sup>4</sup>Se requerirá para el trámite de devolución haber hecho la declaración de renta en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y contar con una clave tributaria para poder realizar la consulta y el trámite en línea. A diferencia de Colombia, las fechas en que el SII realizará el pago de las devoluciones dependerá de la fecha en que se presentó la declaración de renta, de forma que quienes presentaron la declaración entre el 1 y el 8 de abril, recibirán mediante depósito la devolución de saldos a favor el día 20 del mismo mes<sup>5</sup>. Estas fechas estarán publicadas en la página oficial del SII.

Corolario de lo anterior, las regulaciones de ambos países tienen en común que este trámite podrá realizarse de forma virtual por los canales institucionales dispuestos para ello, que previo a la devolución la administración compensa las deudas a que haya lugar

<sup>4</sup> En: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/4228-pago-de-devolucion-de-renta#:~:text=Dir%C3%ADjase%20a%20una%20oficina%20de,cheque%20a%20su%20domicilio%20particular>.

<sup>5</sup> En: <https://www.gob.cl/noticias/pago-anticipado-devolucion-impuestos-2023-sii-fechas-declaracion-renta#:~:text=Las%20fechas%20de%20pago%20de,y%20el%2027%20de%20abril>.

y el trámite de devolución oscila entre 10 y 15 días (desde luego, en caso de aprobarse este proyecto).

**Sistema estadounidense**

En Estados Unidos el mecanismo de devolución de saldos a favor tiene cuenta con algunas características similares a las que pretende este proyecto, se apliquen en Colombia. Por ley, la última fecha que puede un contribuyente solicitar el reembolso es<sup>6</sup>:

- Tres años a partir de la fecha en que se presentó la declaración federal de impuestos sobre los ingresos o,
- Dos años a partir de la fecha en que pagó el impuesto.

Así las cosas, la cantidad de reembolso que recibirá el contribuyente dependerá de cuando presente la reclamación; si ésta se presenta dentro de los tres años desde que se presenta la declaración, el reembolso o devolución se limitará a la cantidad que se pagó durante los tres años anteriores a la presentación de la declaración. Lo anterior quiere decir que si no se presenta la reclamación dentro de los términos señalados por el IRS - Internal Revenue Service- no se podrá obtener el reembolso salvo que se encuentre en algún supuesto de excepción, siendo estos **i)** acuerdo con el IRS para ampliar el plazo para tasar los impuestos, **ii)** verse afectado por un desastre declarado por el Presidente, **iii)** el contribuyente presta servicio en una zona de combate designada o en una operación de contingencia, o **iv)** el contribuyente presenta debido a una deducción de deuda incobrable o una pérdida de un valor bursátil son valor.

Por otro lado, puede presentarse la reclamación para el reembolso de distintas formas :

- Declaración original (formulario 1040 que se encuentra en la página del IRS)
- Declaración enmendada (formulario 1040-X que se encuentra en la página del IRS)

En el caso de la declaración enmendada, esta debe ser enviada al centro de servicios de IRS donde se presentó la declaración original.

<sup>6</sup> En: <https://www.irs.gov/es>

Adicionalmente, se requerirá el número de seguro social o número de identificación del contribuyente, estado civil para efectos de la declaración y la cantidad exacta del reembolso en la declaración.

El IRS dispone varias opciones para recibir el reembolso de los impuestos federales individuales sobre los ingresos:

- depósito directo
- TreasuryDirect
- IRA tradicional, Roth o SEP
- Bonos de ahorro
- Cuenta de ahorros para gastos médicos
- Cuenta Archer MSA
- Cuenta de ahorros para estudios Coverdell
- Cheque impreso

Es importante resaltar que la mayoría de reembolsos se emiten en menos de 21 días calendario salvo algunos casos, como por ejemplo, cuando la declaración se presenta en papel y no por medio electrónico. El IRS dispone de una aplicación móvil gratuita que permite acceder a información actualizada sobre el proceso de reembolso; la aplicación cuenta con un rastreador que muestra el progreso en tres fases: i) declaración recibida, ii) reembolso aprobado y iii) reembolso enviado.


Finalmente, se resalta que, tal como en el caso colombiano, la IRS puede disponer de el reembolso para compensar deudas morosas y adicionalmente, para compensar deudas de compensación estatal para el desempleo, pensión para hijos menores, pensión para el ex cónyuge u otra deuda federal no tributaria; por ello, puede que el reembolso llegue por una cantidad diferente a la indicada en la declaración que se presenta.

**VI. Pliego de modificaciones**

ARTICULADO RADICADO PL 184/2023 SENADO	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
"Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones".	"Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones".	QUEDA IGUAL
<b>ARTÍCULO NUEVO</b>	<b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.	SE INCORPORA UN ARTÍCULO NUEVO PARA AGREGAR OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.
<b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto-Ley No.	<b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto-Ley No. 624	

<p>624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><b>ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN.</b> La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p>El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se</p>	<p>de 1989, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><b>ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN.</b> La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p>El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se</p>	<p><b>SE CAMBIA LA NUMERACIÓN Y EL ESTILO.</b></p> <p><b>SE ELIMINA LA EXPRESIÓN "Y/O" DEL LITERAL B DEL PARAGRAFO 5.</b></p>	<p>entienden comprendidos dentro del término para devolver.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1o del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 481 que ostenten la</p>	<p>entienden comprendidos dentro del término para devolver.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1o del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 481 que ostenten la conformidad con el decreto</p>
<p>calidad de operador económico autorizado de conformidad con el decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p>PARÁGRAFO 5. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.</p> <p>El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:</p> <p>a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);</p> <p>b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje</p>	<p>3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p><b>PARÁGRAFO 5.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.</p> <p>El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:</p> <p>a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);</p> <p>b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento</p>		<p>mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o.</p> <p>A partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).</p> <p>c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el Artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.</p> <p>d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.</p>	<p>del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos.</p> <p>A partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).</p> <p>c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el Artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.</p> <p>d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="175 432 394 819">                 requisitos contenidos del literal A.                   El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.   <b>PARÁGRAFO 6.</b>                   La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.             </td> <td data-bbox="394 432 621 819"> <b>PARÁGRAFO 6.</b>                   La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.             </td> <td data-bbox="621 432 789 819"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 819 394 1017"> <b>Artículo 2º.</b> Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.             </td> <td data-bbox="394 819 621 1017"> <b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.             </td> <td data-bbox="621 819 789 1017"> <b>-SE CAMBIA LA NUMERACIÓN.</b>   <b>-SE AJUSTA REFERENCIA AL ARTÍCULO 1º, DADO CAMBIO EN LA NUMERACIÓN.</b> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 1017 394 1141"> <b>Artículo 3º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.             </td> <td data-bbox="394 1017 621 1141"> <b>Artículo 4º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.             </td> <td data-bbox="621 1017 789 1141"> <b>SE CAMBIA LA NUMERACIÓN Y SE INCORPORA LA PALABRA VIGENCIA.</b> </td> </tr> </table>	requisitos contenidos del literal A.  El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.  <b>PARÁGRAFO 6.</b>  La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.	<b>PARÁGRAFO 6.</b>  La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.		<b>Artículo 2º.</b> Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.	<b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.	<b>-SE CAMBIA LA NUMERACIÓN.</b>  <b>-SE AJUSTA REFERENCIA AL ARTÍCULO 1º, DADO CAMBIO EN LA NUMERACIÓN.</b>	<b>Artículo 3º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 4º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>SE CAMBIA LA NUMERACIÓN Y SE INCORPORA LA PALABRA VIGENCIA.</b>	<p><b>VII. CONFLICTO DE INTERESES (Artículo 291 Ley 5 de 1992)</b></p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.</p> <p>De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(I) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(II) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(III) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(IV) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(V) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ul> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.</p>
requisitos contenidos del literal A.  El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.  <b>PARÁGRAFO 6.</b>  La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.	<b>PARÁGRAFO 6.</b>  La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.									
<b>Artículo 2º.</b> Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.	<b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.	<b>-SE CAMBIA LA NUMERACIÓN.</b>  <b>-SE AJUSTA REFERENCIA AL ARTÍCULO 1º, DADO CAMBIO EN LA NUMERACIÓN.</b>								
<b>Artículo 3º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 4º. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>SE CAMBIA LA NUMERACIÓN Y SE INCORPORA LA PALABRA VIGENCIA.</b>								
<p>La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:</p> <p><b><i>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.a de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...].</i></b></p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no se considera que los Congresistas puedan estar inmersos en algún tipo de conflicto de interés, dado que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, esto no exime a los Honorables Senadores de declarar sus conflictos, si así lo consideran.</p> <p><b>VIII. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Honorable Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República dar trámite y aprobar en Primer Debate el PROYECTO DE LEY 184 de 2023 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones".</p>	<p><b>IX. ARTICULADO</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY 184 de 2023 SENADO</b></p> <p><i>"Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones".</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA</p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto-Ley No. 624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN.</b> La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p>El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.</p>									

<p><b>PARÁGRAFO 1.</b> En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1o del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.</p> <p><b>PARÁGRAFO 5.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.</p> <p>El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:</p> <p>a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);</p> <p>b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos.</p>	<p>A partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).</p> <p>c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el Artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.</p> <p>d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.</p> <p><b>PARÁGRAFO 6.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> Lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley No. 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto No. 1625 de 2016.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Honorable Senador de la República</p>
--	---

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2022 CÁMARA – 310 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

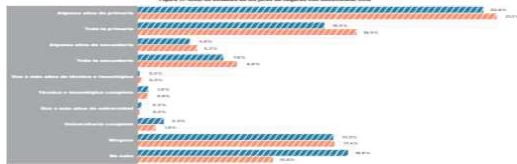
<p>Honorable Senador <b>JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL</b> Vicepresidente Comisión Sexta Constitucional Senado de la República</p> <p><b>Ref.:</b> Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley N° 145 de 2022 Cámara – 310 de 2023 Senado <i>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i></p> <p>Estimado Vicepresidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia bajo los siguientes términos:</p> <p><b>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El proyecto fue radicado el 18 de agosto de 2.022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.</p> <p>Su autor es el Honorable Senador Alejandro Vega Pérez.</p> <p>En sesión del 16 de noviembre de 2022, se aprobó el proyecto de ley en primer debate en la Comisión VI Constitucional de la Cámara de Representantes.</p> <p>En sesión del 28 de marzo de 2023, se aprobó el proyecto de ley en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p>Mediante oficio fechado 12 de septiembre de 2.023, fui designado como ponente de esta iniciativa.</p> <p><b>II. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>Esta iniciativa tiene por objeto ajustar la sanción aplicable a algunas infracciones al tránsito cometidos por conductores de motocicletas y otros actores viales, a fin de que armonicen con los principios de justicia y equidad.</p> <p>La propuesta normativa consiste en eliminar la distinción que actualmente está contenida en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, por la cual se asigna una consecuencia más gravosa a los motociclistas que cometan las infracciones allí establecidas en comparación con lo dispuesto respecto de los demás actores viales.</p> <p><b>III. MARCO LEGAL</b></p> <p>Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal.</p>	<p>&gt; <b>CONSTITUCIONALES</b></p> <p>Artículos: 1, 2, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 44, 45, 58, 61, 67, 70, 71, 73, 74, 75, 78, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157 y 209, entre otras.</p> <p>&gt; <b>LEGALES</b></p> <p>- Ley 769 de 2002 <i>"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>A. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia<sup>1</sup>; actualmente representa el 59% de todo el parque automotor del país en el que se cuentan un total de 16.042.336 vehículos registrados<sup>2</sup>. En los últimos veinte años Colombia ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. El país pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 20013 a 9.419.374 a 31 de diciembre de 20204; un incremento del 2272% en dos décadas.</p> <p>Dadas estas cifras, es apenas evidente que el Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido en julio de 2002, atendía a una realidad completamente distinta a la que tenemos hoy en el país respecto de las motocicletas, por lo que es necesario que este Congreso analice en detalle las nuevas circunstancias que rodean la propiedad y uso de las motocicletas en el país a efectos de establecer si se justifica mantener disposiciones que establecen una diferenciación en contra de los propietarios de motos como la que actualmente establecen los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, por el cual se dispone que, para las conductas allí señaladas habrá sanción económica equivalente a 30 salarios mínimos diarios, e inmovilización del vehículo, si alguna de dichas infracciones es cometida en una motocicleta, no así si es ocasionada por cualquier otro tipo de vehículo.</p> <p>Situación socioeconómica de los propietarios de motocicletas.</p> <p>De acuerdo la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2020 (ECV), adelantada por el DANE, el 23,8% de los hogares de Colombia tiene, al menos, una moto. La tenencia de este tipo de vehículo es mayor en los centros poblados y áreas rurales dispersas donde, según la misma encuesta, un 28,0% de los hogares reportó contar con mínimo una moto, frente a un 22,5% de los hogares en cabeceras municipales que señaló tener el mismo tipo de vehículo.</p> <p><sup>1</sup> Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliados del desarrollo del país, Vol. 2.</p> <p><sup>2</sup> Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D.C. p. 1.</p> <p><sup>3</sup> Quintero Hernández, Juan Camilo. 2014. El crecimiento del parque automotor de motocicletas: un desafío para la apuesta por la priorización del uso del transporte masivo. estudio de caso: Bogotá 2000-2010. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. p. 39.</p> <p><sup>4</sup> Fenalco y ANDI. 2021. Informe de matrículas de motos a diciembre de 2020. Bogotá D.C. p. 1.</p>
---	--



Adicionalmente, al comparar el crecimiento de la tenencia de motocicletas a nivel urbano y rural se encuentra que el mayor incremento se presenta en el área rural donde entre 2011 a 2020 se reportó un aumento del 78%<sup>5</sup> de hogares con moto, mientras que en las zonas urbanas dicho incremento fue del 20%<sup>6</sup> para el mismo período de tiempo, lo que evidencia la importancia que ha adquirido este vehículo en el campo colombiano donde se ha convertido en el medio de transporte más asequible para los campesinos.

Adicionalmente, las motos son el segundo medio de transporte más importante medio de transporte en la ruralidad. Según el Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, llevado a cabo en 2019 por la ANDI, la motocicleta fue el segundo medio de transporte más utilizado en las zonas rurales para desplazarse en 2018, seguido solo por los desplazamientos a pie, que son utilizados por más del 58% de la población; y fue el tercer medio más utilizado en las áreas urbanas en el mismo período, seguido por los viajes en buses urbanos e intermunicipales y las caminatas, que ocuparon el primer lugar con un 23,9%<sup>7</sup>.

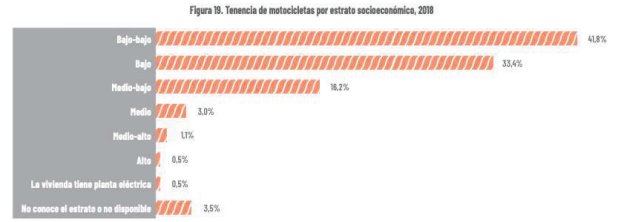
Por otra parte, la moto se ha convertido en el medio de transporte por excelencia de las personas de menores ingresos y capacidad adquisitiva. A 2018, el 31,7% de las mujeres y el 30,6% de los hombres, jefes de hogar con motocicleta, tienen apenas algunos años de primaria; solo el 19,4% de las mujeres y el 16,5% de los hombres completó la educación primaria y apenas el 8,8% de las mujeres y el 7,6% de los hombres terminó la secundaria<sup>8</sup>; lo que pone en evidencia que quienes utilizan la moto como medio de transporte cuentan con menores posibilidades de acceder a trabajos con una remuneración elevada.



Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

En concordancia con la situación descrita respecto del nivel educativo de los jefes de hogar con motocicletas, el 91,4% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que solo el 4,6% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia la importancia que tiene este vehículo para los hogares de menores ingresos del país.

<sup>5</sup> Según la información de la ACV de 2011, recopilada por la ANDI en 2019, en 2011 en la zona rural se reportó un total de 15,7% de hogares con motocicletas.  
<sup>6</sup> Según la información de la ACV de 2011, recopilada por la ANDI en 2019, en 2011 en la zona urbana se reportó un total de 18,7% de hogares con motocicletas.  
<sup>7</sup> Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 32 y 33.  
<sup>8</sup> Ibidem. p. 36.



Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

Además de lo expuesto, es necesario considerar que para un importante grupo de propietarios de motocicletas estas constituyen no solo su medio de transporte sino, más aún, su herramienta de trabajo. Según cálculos de la ANDI, unas 2,6 millones de personas utilizan este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de 3 personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos<sup>9</sup>.

De los anteriores datos, es claro que la motocicleta constituye el medio de transporte al que pueden acceder los hogares con menores ingresos y oportunidades del país. No obstante, existe en la normativa vigente del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, una medida que representa un trato mucho más gravoso para los propietarios de motocicletas con la cual se termina por profundizar las brechas de equidad en contra de estos quienes, como se evidenció, en su mayoría se encuentran en una situación socioeconómica menos favorecida que los propietarios de automóviles.

Actualmente, el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, incluye, entre otras sanciones, que los conductores que incurran en conductas como transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril; no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE"; conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados; adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta; o conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas, no solo serán merecedores de la multa económica más alta equivalente a 30 salarios mínimos diarios, sino que, si alguna de estas infracciones es cometida en una motocicleta la conducta será sancionada además con la inmovilización del vehículo.

La medida de inmovilización del vehículo, que actualmente aplica solo para las motos en los casos anotados, implica el traslado a los patios de las municipalidades y el pago de la

<sup>9</sup> Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 26.

grúa y los días de parqueadero<sup>10</sup>, además de la multa equivalente a un salario mínimo mensual vigente, lo que pone en una evidente desventaja a los propietarios de vehículos quienes hacen parte de un sector de la población para el que la sanción equivalente a un salario mínimo mensual vigente ya es lo suficientemente fuerte como para añadir a ella los costos asociados a la inmovilización de los vehículos.

Así las cosas, la medida actualmente incluida en el Código Nacional de Tránsito Terrestre desconoce la diferencia socioeconómica entre los dos grupos a quienes se dirige la sanción diferenciada por cometer el mismo tipo de conductas, esto es los propietarios de vehículos en contraste con los propietarios de motocicletas. En el caso de los primeros, aunque no necesariamente todos cuentan con ingresos altos o medios, en promedio, si cuentan con mejores ingresos que la mayoría de propietarios de motocicletas. De acuerdo con la evidencia presentada, para estos últimos, el pago de una multa equivalente a un salario mínimo mensual más los costos asociados a la inmovilización (grúa, parqueadero, etc.) puede implicar sacrificar su mínimo vital y el de su familia, situación que atenta contra los más elementales parámetros del Estado social de derecho consagrado en la Constitución del 91, razón por la cual este Proyecto de Ley propone eliminar dicha medida.

Además de lo expuesto, debe tenerse en consideración que, pese a que el costo per se de la motocicleta es sustancialmente más bajo que el de un automóvil, razón por la cual acceden a aquella personas de ingresos más bajos, los costos asociados a la tenencia de las motos resultan en algunos aspectos más altos.

En primer lugar, y tal como este Congreso ha tenido oportunidad de estudiar en Proyectos de Ley anteriores, por lo general el SOAT para las motocicletas es más costoso que los automóviles. Si se compara el valor del seguro obligatorio las motos con el de los autos familiares, se encuentra que, en términos absolutos, resulta más costoso para 4 de las 6 categorías de automóviles familiares, además de lo que se puede estimar respecto del valor proporcional entre el costo del vehículo en comparación con el valor del seguro. A continuación, se muestra la tabla de tarifas vigentes del seguro obligatorio, donde se evidencia esta situación:

SOAT		
Tipo de vehículo	Cilindraje	Valor total SOAT
MOTOS	Menos de 100 C.C.	\$414.800
	De 100 a 200 C.C.	\$556.500
	Más de 200 C.C.	\$627.600
AUTOS familiares	Menos de 1.500 C.C.	\$368.800
	De 1.500 a 2.500 C.C.	\$448.900
	Más de 2.500 C.C.	\$524.300

<sup>10</sup> Parágrafo 6 del Artículo 125 de la Ley 769 de 2002.

de 10 años o más	Menos de 1500 C.C.	\$488.900
	De 1.500 a 2.500 C.C.	\$558.500
	Más de 2.500 C.C.	\$621.900

Fuente: Datos tomados de Seguros Mundial, 2022.

Adicionalmente, en proporción al precio del vehículo que un automóvil otros trámites obligatorios como el registro en organismos de tránsito u obtener el certificado de la revisión técnico mecánica resulta más costoso para las motos. A continuación, se muestran las diferencias, de acuerdo con lo analizado para el efecto por la ANDI.

Tabla 8. Comparación de diferentes aspectos relacionados con la movilidad entre el automóvil y la motocicleta más vendidos en Colombia, 2018

Condición	Indicador	Unidades	Valores		Diferencia
			Motocicleta más vendida	Automóvil más vendido	
Registro en organismo de tránsito	Costo del registro/ precio del vehículo <sup>11</sup>	Porcentaje del precio del vehículo	6,12%	1,47%	El costo para la moto es 4,16 veces mayor que para el auto.
Sanciones por transgresión al CNT	Costo de la multa/ precio del vehículo <sup>12</sup>	Porcentaje del precio del vehículo	9,66%	1,37%	El costo de la multa para la moto es 8,59 veces mayor que para el auto.
SOAT	Costo del SOAT/precio del vehículo <sup>13</sup>	Porcentaje del precio del vehículo	13,52%	1,32%	El costo del SOAT para la moto es 10,24 veces mayor que para el auto.
Certificado técnico-mecánico	Costo del certificado/ precio del vehículo <sup>14</sup>	Porcentaje del precio del vehículo	3,82%	0,83%	El costo del certificado para la moto es 4,6 veces mayor que para el auto.
Restricciones	Número de restricciones <sup>15</sup>	Número	Hemos identificado 88 restricciones en algunos municipios del país	Solo pico y placa y día sin carro en las ciudades principales (aprox. 12 ciudades)	No aplica.
Condiciones socioeconómicas	Tenencia de carros y motos <sup>16</sup>	Porcentaje del total de hogares	25,4%	20,0%	No aplica.
Eficiencia del vehículo	Consumo de gasolina por kilómetro en zona urbana <sup>17</sup>	Kilómetros/galón	90 Km/gal	18 Km/gal	La moto consume cinco veces menos combustible que un auto.
Emisiones del vehículo	Emisiones de CO <sub>2</sub> <sup>18</sup>	Gramos/kilómetro	25 g/Km	120 g/Km	El auto emite 4,8 veces más CO <sub>2</sub> que una moto.

Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

De lo expuesto, queda evidenciado que una inmensa mayoría de los propietarios de motocicletas y sus hogares pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos que

encuentran en este tipo de vehículo la posibilidad de desarrollar sus actividades de generación de ingresos al utilizarlo como medio de transporte y como herramienta de trabajo. Pese a ello, la tenencia o propiedad de una motocicleta resulta más costoso que la de un automóvil si se analiza en términos proporcionales entre el costo del vehículo y el valor de los trámites.

Por esta razón, adicionar al costo actual de tener una motocicleta, sanciones más gravosas para un grupo poblacional que hace parte del menos favorecido por tener menos ingresos y menores posibilidades de acceder a empleos mejor remunerados, termina por profundizar la brecha de desigualdad y por convertirse en una trampa más de la pobreza pues al propietario de moto que le inmovilizan la motocicleta y no cuenta con los recursos para sacarla de los patios no solo termina perdiendo su medio de transporte, sino, en muchos casos, su herramienta de trabajo.

**Finalidad y proporcionalidad de la sanción.**

Además de lo dicho sobre la situación socioeconómica de los propietarios de motocicletas que hace de la medida de inmovilización exclusivamente dispuesta para las motocicletas incluida en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito una medida injusta y desequilibrada para ese grupo poblacional, la necesidad de eliminar dicha disposición se justifica en el fin mismo de las sanciones de tránsito.

Al respecto, es necesario tener en consideración lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre en cuyo artículo 125 se señala lo siguiente:

*"ARTÍCULO 125. INMOVILIZACIÓN. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.*

(...)

*PARÁGRAFO 2o. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.*

*PARÁGRAFO 3o. En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.*

*El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del*

*propietario (...)" (Resaltado fuera del original)*

Adicionalmente, el artículo 3 de la Resolución 3027 de 2010, por la cual el Ministerio de Transporte adoptó el Manual de Infracciones, establece:

*"Artículo 3°. Retención preventiva del vehículo. La autoridad de tránsito podrá en forma preventiva inmovilizar un vehículo sin llevarlo a patios oficiales cuando se presente la comisión de una infracción que de acuerdo a lo previsto en el Código Nacional de Tránsito el vehículo no pueda transitar, hasta tanto se subsane la causa que dio origen a la inmovilización y por un término máximo de 60 minutos. En su defecto será trasladado a los patios o parqueaderos autorizados.*

*En aquellos casos en que el Código Nacional de Tránsito determinó en forma expresa la inmovilización del vehículo, esta deberá realizarse con el traslado del vehículo a patios oficiales" (Resaltado fuera del original)*

Así las cosas, de acuerdo con lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre y por el Manual de Infracciones, la inmovilización tendrá lugar cuando no sea posible subsanar la infracción cometida en el sitio donde fue hallado el infractor, e incluso hay posibilidad de no ordenarla si es posible subsanar la causa que dio origen a la sanción en un plazo de 60 minutos, razón por la cual es dable concluir que el objetivo de la inmovilización no es otro que prevenir que la falta se siga cometiendo.

Esta interpretación es validada por lo conceptuado sobre este mismo asunto por el Ministerio de Transporte, quien señaló:

*"[L]a inmovilización de un vehículo es la medida de carácter sancionatorio cuyo fin es impedir que se siga cometiendo la infracción que dio origen a la inmovilización"11.*

Dado que la finalidad de la inmovilización es evitar que se siga cometiendo la infracción que causó la sanción, es necesario analizar si las conductas sancionadas en virtud de lo previsto en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre corresponden o no a aquellas que se pueden seguir cometiendo en el tiempo o si, por el contrario, pueden corregirse, por lo que a continuación se revisa cada una de ellas:

Infracción	Continuidad en el tiempo / Posibilidad de corrección.
D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.	Termina tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito quien le ordena tomar el sentido correcto de la vía. Se subsana inmediatamente.

<sup>11</sup> Concepto Oficina Jurídica Ministerio de Transporte: Concepto 96831 del 31 de marzo de 2014.

Infracción	Continuidad en el tiempo / Posibilidad de corrección.
D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.
D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.	Termina tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito quien le ordena tomar el carril apto para vehículos motorizados. Se subsana inmediatamente.
D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.
D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.	Es de ejecución instantánea, una vez cometida es imposible subsanarla, razón por la que la inmovilización no cumple con el objetivo de corregir la infracción.
De lo anterior, se tiene que las infracciones respecto de las cuales se prevé la inmovilización de la motocicleta son de dos tipos:	
Subsanables inmediatamente en tanto la comisión de este tipo de infracciones finaliza tan pronto el infractor es detenido por la autoridad de tránsito, quien le da la orden al infractor de corregir al instante, situación que es perfectamente posible, razón por la cual no se requiere de la inmovilización para corregir con posterioridad la infracción.	
De ejecución instantánea por lo que no se pueden corregir ni siquiera con la inmovilización del vehículo dado que ocurren en un momento exacto y una vez cometida la infracción que no se puede retrotraer. Por esta razón, no tiene sentido la inmovilización dado que ello no conduce a la corrección de la conducta indebida.	
Visto lo anterior, es claro que la finalidad de la inmovilización por la cual se busca evitar la movilización de los vehículos para que no sigan cometiendo la infracción y dar tiempo para que se subsane la situación que da origen a las sanciones no se cumple en el caso de las infracciones previstas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, por lo cual no tiene sentido mantener una disposición que, en cambio, si representa un tratamiento injusto y contrario a los criterios de equidad.	
Al respecto, debe tenerse en cuenta que, atendiendo a la finalidad de la inmovilización, infracciones tales como conducir sin luces o sin portar la licencia de conducción o el SOAT, entre otras, que son objeto de inmovilización tanto para vehículos como para motocicletas,	

si se pueden corregir y no serán objeto de la sanción de inmovilización si el infractor logra solucionar tal situación en un lapso de 60 minutos. En el caso de las sanciones de los numerales D4, D6 y D7 que son de ejecución instantánea como cruzar un semáforo en rojo o adelantar en doble línea, en las que, como se explicó, no hay posibilidad de corrección, resulta inviable esperar dicho lapso pues, aunque se esperara corregir la actuación que ya concluyó es imposible y, por tanto, la inmovilización no serviría a su propósito de corregir la infracción. Por su parte, en el caso de las sanciones de los numerales D3 y D5 en los que se castiga transitar en contravía o sobre andenes se pueden corregir en un minuto con la orden del agente de tránsito, por lo que la inmovilización es igualmente innecesaria.

Así las cosas, es claro que la comisión de las conductas previstas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre no se prolonga en el tiempo, por lo que la inmovilización resulta excesiva y constituye un tratamiento injusto en contra de un grupo poblacional que encuentra en la motocicleta un medio de transporte y una herramienta de trabajo.

Por otra parte, en aras de justificar la sanción más severa para las motocicletas, se ha dicho que la inmovilización de estas tiene como fin principal cuidar la vida de los usuarios de este tipo de vehículos. Este argumento resulta cuestionable toda vez que nada impide que el mismo motociclista conduzca otra motocicleta, máxime si se tienen en cuenta las estadísticas del uso de este vehículo como herramienta de trabajo, pues la sanción actual no prevé una suspensión en su licencia de tránsito, por lo que la supuesta finalidad pretendida con la inmovilización no se cumple con la sanción así contemplada y si resulta excesivamente gravosa y económicamente costosa para un grupo poblacional respecto del cual el Estado debe evitar el establecimiento de medidas que constituyan trampas para continuar en la pobreza.

Sobre cómo la inmovilización de motocicletas por infracciones sin cumplir con la finalidad de la sanción como una medida que profundiza la brecha de desigualdad y se convierte en una trampa de pobreza incluida en la Ley vigente, en este análisis es necesario tener en cuenta lo dicho por el Procurador General de la Nación, en el concepto 4986 de 2010, en el cual señaló lo siguiente:

*"[...] hay un exceso en la sanción en comento, visible en dos circunstancias: i) la inmovilización, que restringe la libertad de circulación y, en ciertos casos, afecta el derecho al trabajo, sólo puede ser remediada con el pago de la multa, cuya cuantía no puede ser cubierta, por la mayoría de las personas, cuyos ingresos son mínimos, sino con el sacrificio de su mínimo vital de subsistencia y del de su familia; ii) la inmovilización de vehículo, en tanto sanción principal, según la define el Código, está prevista para las infracciones más graves y para casos de reincidencia.*

*En cuanto a la primera circunstancia, se debe reconocer que, si bien es cierto que no todos los conductores deben sacrificar su mínimo vital y el de su familia, para pagar una multa, la mayoría de ellos sí está en esa circunstancia y, tratándose como se trata, de una norma general, la circunstancia anotada es crucial. Lo dicho se magnifica si se tiene en cuenta sólo a los motociclistas, pues en ese grupo de personas la mayoría tiene ingresos y recursos menores a los de los conductores de automóviles, y una buena parte de esa mayoría emplea su motocicleta como un elemento de trabajo, del cual se deriva ese sustento mínimo. La cláusula del Estado Social de Derecho, como lo*

reconoce la Corte en las Sentencias C-316 de 2002 y C-799 de 2003, obliga a todas las autoridades a hacer concretas las condiciones que permitan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana en condiciones de igualdad, pues no puede el legislador soslayar la situación de penuria económica y debilidad manifiesta por la que atraviesa un sector de la población, imponiendo a su cargo además de onerosas sanciones pecuniarias, que no está en posibilidad de atender inmediatamente, sanciones accesorias que agraven su estado de iliquidez amenazando su subsistencia, como sucede en este caso.

En cuanto a la segunda circunstancia, la expresión acusada incurre en una discriminación negativa, pues, además de someter a los motociclistas a una sanción accesorias que no está contemplada para otros conductores de vehículos automotores, les aplica una sanción: la inmovilización, que el Código establece para las faltas más graves o para los casos de reincidencia, sin que exista justificación adecuada para ello".

Lo dicho por la Procuraduría General de la Nación en el concepto precitado confirma lo que se ha venido exponiendo a lo largo de este Proyecto de Ley: la sanción de inmovilización prevista solo en contra de los motociclistas en los numerales D3 a D7 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 resulta contrario al Estado Social de Derecho por cuanto implica una sanción mucho más gravosa injustificada para una población cuya situación socioeconómica requiere que el legislador sea especialmente riguroso a la hora de establecer sanciones que le sean aplicables en casos de infracción de la Ley que se puedan convertir en amenazas para su propia subsistencia. Si bien es cierto que como legisladores tenemos la obligación de establecer medidas para garantizar el cumplimiento de las normas que expedimos, también lo es que las mismas deben consultar los principios de justicia, equidad y razonabilidad, así como la finalidad para la cual se busca imponer dichas sanciones.

**Derecho de defensa y contradicción**

De conformidad con lo dispuesto en los numerales D3 a D7 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, no solo procede la inmovilización cuando alguna de las conductas allí descritas sea cometida por una motocicleta, sino que, además, la salida de este tipo de vehículos procede únicamente hasta que el inculpado pague el valor de la multa o hasta que la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

Lo anterior, constituye una vulneración del derecho fundamental al debido proceso y contradicción, en tanto, en primer lugar, el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito regulan, por un lado, la posibilidad de reducir el valor de la multa asistiendo a cursos pedagógicos, así como de impugnar el comparendo si no se está de acuerdo con este, para lo cual prevé la realización de una audiencia en la que el sancionado tiene la oportunidad de presentar las pruebas que considere conducentes para demostrar que no cometió la conducta que se le endilga.

De acuerdo con lo anterior, en la práctica los motociclistas pierden el derecho a contradecir el comparendo impuesto antes de su pago, puesto que cada día de parqueo en el sitio oficial (patios) tiene un costo que se suma al valor de la multa en sí misma y que se va acumulando si no se logra retirar el vehículo a tiempo. La decisión sobre la impugnación no

se toma de manera inmediata, sino que la realización de la audiencia prevista en el quinto inciso del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito toma varios días, en los que se sigue cobrando el costo por parqueo en los patios. Por esta razón, el temor de que el valor de los costos asociados a la inmovilización se siga incrementando conduce a que se considere preferible pagar la multa sin contradecirla para lograr retirar la motocicleta de los patios.

La anterior situación constituye una evidente barrera legal al ejercicio del derecho fundamental de la defensa y la contradicción que debe ser corregida por el legislador a través de la modificación de las normas que la contienen y que, además, no aplica para los propietarios y conductores de automóviles y demás vehículos, lo que significa una condición desigual para los motociclistas frente a aquellos.

En segundo lugar, el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito establece la posibilidad de reducir el valor de la multa si se hace un curso pedagógico sobre normas de tránsito, gracias a lo cual puede acceder a descuentos equivalentes al 50% o 25% del valor total de la multa. Sin embargo, teniendo en cuenta que la realización de dicho curso normalmente no se da el mismo día, implica que aspirar al descuento significa concomitantemente aumentar el costo del parqueo, situación claramente incoherente que debe ser corregida.

De acuerdo con todo lo expuesto, se hace necesario corregir la sanción injusta e innecesaria contenida en los numerales D3 a D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre cuya modificación se propone en este Proyecto de Ley, a fin de proteger los derechos al trabajo y al mínimo vital de un numeroso grupo de colombianos que han encontrado en la motocicleta como medio de subsistencia, así como para garantizar el cumplimiento de la finalidad y proporcionalidad de la sanción y el derecho fundamental a la contradicción y a la defensa, sin que ello implique que la comisión de las infracciones quedaría impune pues, se propone mantener la sanción económica actualmente prevista en los mismos numerales, a fin de que haya un mecanismo coercitivo que reproche la comisión de infracciones en el uso de las motocicletas.

**B. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

*"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es*

*obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

**C. CONCLUSIÓN**

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y en virtud de los principios de justicia y equidad en materia sancionatoria, es necesario ajustar las sanciones de estas infracciones al tránsito para así garantizar la proporcionalidad de la sanción destinada a los conductores de motocicletas y otros actores viales, así como los derechos fundamentales a la defensa y contradicción.

**V. IMPEDIMENTOS**

Como ponente considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas. Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa

**VI. PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva, sin modificaciones, solicitándole a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el proyecto de ley No. 145 de 2022 Cámara – 310 de 2023 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Atentamente,



**GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO**  
Senador de la República

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° 145 DE 2022 CÁMARA – 310 DE 2023 SENADO</b>  <i>"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b>  <b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto ajustar la sanción aplicable a algunas de las infracciones cometidas por los conductores de motocicletas y otros actores del tráfico vial, establecidas en el Código Nacional de Tránsito, a fin de que se ajusten los principios de justicia y equidad que orientan el Estado social de derecho.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquense los literales D.3., D.4., D.5., D.6. D.7. y D.15. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:</p> <p><i>"D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.</i></p> <p><i>D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.</i></p> <p><i>D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.</i></p> <p><i>D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.</i></p> <p><i>D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas."</i></p> <p><i>D.15. Cambio del recorrido o trazado de la ruta para vehículos de servicio de transporte público de pasajeros, autorizado por el organismo de tránsito correspondiente. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la Empresa a la cual este afiliado el vehículo. Además, el vehículo será inmovilizado, salvo casos de fuerza mayor que sean debidamente autorizados por el agente de tránsito."</i></p> <p><b>Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #e0e0e0; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p><b>C O N T E N I D O</b></p> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1659 - Martes, 28 de jueves de 2023  <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>  <b>PONENCIAS</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 85%;"></th> <th style="width: 15%; text-align: right; vertical-align: bottom;"><b>Págs.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 175 de 2023 Senado, por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y articulado del proyecto de ley número 184 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">7</td> </tr> <tr> <td>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 145 de 2022 Cámara – 310 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">13</td> </tr> </tbody> </table>		<b>Págs.</b>	Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 175 de 2023 Senado, por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.....	1	Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y articulado del proyecto de ley número 184 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.....	7	Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 145 de 2022 Cámara – 310 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	13
	<b>Págs.</b>								
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 175 de 2023 Senado, por medio del cual se establecen las condiciones para fortalecer la permanencia estudiantil en las Instituciones de Educación Superior Pública y se dictan otras disposiciones.....	1								
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y articulado del proyecto de ley número 184 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.....	7								
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 145 de 2022 Cámara – 310 de 2023 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.....	13								