



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 476

Bogotá, D. C., viernes, 12 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 37 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 017 DE 2021 CÁMARA, 384 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores.

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2023

Presidente

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Presidente

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Senado de la República

Congreso de la República

Bogotá D. C.

Asunto: Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 017 de 2021 Cámara, 384 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores.

Respetados Presidentes.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 186 de la Ley 5ª de 1992 y 161 de la Constitución Política, el cual preceptúa “*Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*”; los integrantes de la Comisión de Conciliación, procedemos a realizar el estudio comparativo de los textos aprobados en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República del Proyecto de ley número 017 de 2021 Cámara, 384 de 2022 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores*, con el fin de dar cumplimiento a la designación realizada por las Mesas Directivas de ambas corporaciones.

De dicha revisión, se encontraron diferencias entre los textos que fueron aprobados en cada una de las Cámaras, por lo que, una vez analizados ambos textos, decidimos acoger el texto que relacionamos en la siguiente tabla comparativa con el fin de superar las discrepancias que se presentaron.

CONCILIACIÓN DE LOS TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES Y SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
“Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros”.	“Por medio del cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores”	SENADO

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones aquí señaladas serán aplicadas por todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por tercerización o por cesión de la obligación financiera.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones aquí señaladas serán aplicadas por todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por tercerización o por cesión de la obligación financiera o crediticia.</p>	SENADO
<p>Artículo 2°. Canales autorizados. Las entidades que ejerzan actividades de cobranza solo podrán contactar a los consumidores financieros mediante los canales suministrados para tal efecto; los cuales deberán ser informados y socializados previamente con el consumidor financiero.</p>	<p>Artículo 2°. Canales autorizados. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de cobranza solo podrán contactar a los consumidores mediante los canales que estos autoricen para tal efecto; los cuales deberán ser informados y socializados previamente por parte de las entidades de cobranza¹ con el fin de que los consumidores elijan cuáles autoriza.</p>	SENADO
<p>Artículo 3°. Horarios y periodicidad. Los consumidores financieros no podrán ser contactados por parte de gestores de cobranza mediante varios canales dentro de una misma semana ni en más de una ocasión durante el mismo día.</p> <p>Los gestores de cobranza deberán realizar sus prácticas de manera respetuosa y sin afectar la intimidad personal ni familiar del deudor, dentro del horario laboral estándar, esto es, de lunes a viernes y de 8:00 a. m. a 6:00 p. m., excluyendo cualquier tipo de contacto con el consumidor los fines de semana y días festivos.</p>	<p>Artículo 3°. Horarios y periodicidad. Una vez establecido un contacto directo con el consumidor, este no podrá ser contactado por parte de gestores de cobranza mediante varios canales dentro de una misma semana ni en más de una ocasión durante el mismo día.</p> <p>Las prácticas de cobranza deberán realizarse de manera respetuosa y sin afectar la intimidad personal ni familiar del consumidor, dentro del horario de lunes a viernes y de 7:00 a. m. a 7:00 p. m., y sábados de 8:00 am a 3:00 p. m., excluyendo cualquier tipo de contacto con el consumidor los domingos y días festivos.</p> <p>Parágrafo. En caso de que el consumidor requiera ser contactado en horarios distintos a los establecidos en el presente artículo, deberá manifestarlo expresamente a través de un instrumento distinto al contrato o acto que rige la relación jurídica entre el consumidor y el gestor de cobranza y posterior a la suscripción del mismo.</p>	SENADO

¹ El objetivo de este artículo es restringir los canales de comunicación a través de los cuales se contactará a los consumidores para ejercer actividades de cobranza, y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° para el ejercicio publicitario o comercial, exclusivamente a aquellos canales que el consumidor autorice. En ese sentido, ha de entenderse que la obligación de informar y socializar a los consumidores las alternativas de canales para que este autorice por medio de cuál desea ser contactado, radica en todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de cobranza, así como en los productores o proveedores de bienes y servicios conforme lo dispuesto en el artículo 5°.

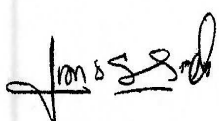
TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>Artículo 4°. En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera podrán contactar a las referencias personales o de otra índole. Al avalista, codeudor o deudor solidario se le contactará en la misma condición que establece la presente ley.</p>	<p>Artículo 4°. En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación incluyendo a las personas naturales; podrán contactar a las referencias personales o de otra índole. Al avalista, codeudor o deudor solidario se le contactará en la misma condición que establece la presente ley.</p>	SENADO
<p>Artículo 5°. Lo dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y/o proveedores de bienes y servicios que estén vigilados por una Superintendencia o sus intermediarios y el consumidor comercial.</p> <p>Parágrafo. El emisor del mensaje deberá habilitar y disponer de un canal para que el consumidor pueda cancelar en cualquier momento la recepción de estos mensajes o correos.</p>	<p>Artículo 5°. Lo dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y proveedores de bienes y servicios privados o públicos y el consumidor comercial frente al envío de mensajes publicitarios a través de mensajes cortos de texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario.</p> <p>El Gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinará con la Comisión de Regulación de Comunicaciones la implementación de las medidas técnicas necesarias para adaptar el Registro de Números Excluidos conforme lo establecido en la presente ley con un plazo de seis meses.</p> <p>Parágrafo 1°. Lo anterior sin perjuicio de acciones discriminatorias que condicionen el ingreso o retiro de la lista para acceder a los bienes y servicios.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se realice una transacción comercial de bienes o servicios, o se ingrese a un edificio o local, no podrá obligarse al consumidor a aceptar recibir mensajes comerciales de ninguna índole, salvo aquellos asuntos estrictamente relacionados con el bien o servicio adquirido. Cuando se trate de promociones para alimentar bases de datos, el consumidor deberá saberlo y aceptarlo de manera explícita. El emisor del mensaje deberá habilitar y disponer de un mecanismo ágil, sencillo y eficiente para cancelar en cualquier momento la recepción de mensajes y correos, siempre y cuando no exista el deber contractual de permanecer en la respectiva base de datos de cobro.</p> <p>Parágrafo 3°. En todo caso el envío de mensajes publicitarios a través de mensajes cortos de texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y que realicen llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario, solo podrán hacerlo por dentro de los horarios establecidos en el artículo 3°.</p>	SENADO

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	TEXTO QUE SE ACOGE
<p>Artículo 6°. Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera no podrán hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero.</p>	<p>Artículo 6°. Las personas naturales y jurídicas se abstendrán de adelantar gestiones de cobranza mediante visitas al domicilio o lugar de trabajo del consumidor financiero o de servicios.</p> <p>Parágrafo 1°. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando se trate de las obligaciones adquiridas a través de microcréditos, crédito de fomento, desarrollo agropecuario o rural, siempre y cuando exista autorización expresa del consumidor.</p> <p>Parágrafo 2°. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando las personas naturales y jurídicas gestoras de cobranza, no cuenten con información actualizada de los canales autorizados y que los operadores de telefonía y empresas de mensajería física o electrónica reporten imposibilidad de contactar o entregar los mensajes al consumidor destinatario, todo lo cual deberá constar en el registro respectivo.</p>	<p>SENADO</p>
<p>Artículo 7°. Las entidades que adelanten gestiones de cobranza deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p> <p>Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no obsta para que se consulten al deudor alternativas de pago que sean acordes con su situación financiera.</p>	<p>Artículo 7°. En la gestión de cobro se podrá consultar al consumidor crediticio en mora sobre su situación financiera vigente objeto del incumplimiento de la obligación únicamente para efectos de ofrecimiento de alternativas de solución a su dificultad de pago, en los términos establecidos en la Ley 1266 de 2008 y las disposiciones que la modifiquen y/o reglamenten.</p>	<p>CÁMARA</p>
<p>Artículo 8°. Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad informar al consumidor sobre confirmación oportuna de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, enviar información solicitada por el consumidor o generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p>	<p>Artículo 8°. Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad informar al consumidor sobre confirmación oportuna de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, enviar información solicitada por el consumidor o generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p>	<p>SIN DISCREPANCIA</p>
<p>Artículo 9°. El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se considerará práctica abusiva en los términos del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, y se sancionará conforme al Capítulo VIII del Título I de la misma y sus normas complementarias.</p>	<p>Artículo 9°. El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se sancionará por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con el marco de competencias previsto en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p>	<p>SENADO</p>
<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley entrará en vigor en un plazo de 3 meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SENADO</p>

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, los suscritos conciliadores solicitamos a las Plenarias del Honorable Congreso de la República aprobar el texto conciliado al Proyecto de ley número 017 de 2021 Cámara, 384 de 2022 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores*, según el texto propuesto.

De los honorables Congresistas,



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

**TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 017 DE 2021 CÁMARA, 384 DE
2022 SENADO**

por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores, estableciendo los canales, el horario y la periodicidad en la que estos pueden ser contactados por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.

Parágrafo. Las disposiciones aquí señaladas serán aplicadas por todas las personas naturales y jurídicas que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por tercerización o por cesión de la obligación financiera o crediticia.

Artículo 2º. Canales autorizados. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las personas naturales y jurídicas que ejerzan actividades de cobranza solo podrán contactar a los consumidores mediante los canales que estos autoricen para tal efecto; los cuales deberán ser informados y socializados previamente por parte de las entidades de cobranza con el fin de que los consumidores elijan cuáles autoriza.

Artículo 3º. Horarios y periodicidad. Una vez establecido un contacto directo con el consumidor, este no podrá ser contactado por parte de gestores de cobranza mediante varios canales dentro de una misma semana ni en más de una ocasión durante el mismo día.

Las prácticas de cobranza deberán realizarse de manera respetuosa y sin afectar la intimidad personal ni familiar del consumidor, dentro del horario de lunes a viernes y de 7:00 a. m. a 7:00 p. m., y sábados de 8:00 a. m. a 3:00 p. m., excluyendo cualquier tipo de contacto con el consumidor los domingos y días festivos.

Parágrafo. En caso de que el consumidor requiera ser contactado en horarios distintos a los establecidos en el presente artículo, deberá manifestarlo expresamente a través de un instrumento distinto al

contrato o acto que rige la relación jurídica entre el consumidor y el gestor de cobranza y posterior a la suscripción del mismo.

Artículo 4º. En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación incluyendo a las personas naturales; podrán contactar a las referencias personales o de otra índole. Al avalista, codeudor o deudor solidario se le contactará en la misma condición que establece la presente ley.

Artículo 5º. Lo dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y proveedores de bienes y servicios privados o públicos y el consumidor comercial frente al envío de mensajes publicitarios a través de mensajes cortos de texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario.

El Gobierno nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordinará con la Comisión de Regulación de Comunicaciones la implementación de las medidas técnicas necesarias para adaptar el Registro de Números Excluidos conforme lo establecido en la presente ley con un plazo de seis meses.

Parágrafo 1º. Lo anterior sin perjuicio de acciones discriminatorias que condicionen el ingreso o retiro de la lista para acceder a los bienes y servicios.

Parágrafo 2º. Cuando se realice una transacción comercial de bienes o servicios, o se ingrese a un edificio o local, no podrá obligarse al consumidor a aceptar recibir mensajes comerciales de ninguna índole, salvo aquellos asuntos estrictamente relacionados con el bien o servicio adquirido. Cuando se trate de promociones para alimentar bases de datos, el consumidor deberá saberlo y aceptarlo de manera explícita. El emisor del mensaje deberá habilitar y disponer de un mecanismo ágil, sencillo y eficiente para cancelar en cualquier momento la recepción de mensajes y correos, siempre y cuando no exista el deber contractual de permanecer en la respectiva base de datos de cobro.

Parágrafo 3º. En todo caso el envío de mensajes publicitarios a través de mensajes cortos de texto (SMS), mensajería por aplicaciones o web, correos electrónicos y que realicen llamadas telefónicas de carácter comercial o publicitario, solo podrán hacerlo por dentro de los horarios establecidos en el artículo 3º.

Artículo 6º. Las personas naturales y jurídicas se abstendrán de adelantar gestiones de cobranza mediante visitas al domicilio o lugar de trabajo del consumidor financiero o de servicios.

Parágrafo 1º. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando se trate de las obligaciones adquiridas a través de microcréditos, crédito de fomento, desarrollo agropecuario o rural, siempre y cuando exista autorización expresa del consumidor.

Parágrafo 2º. Lo previsto en el presente artículo, no será aplicable cuando las personas naturales y jurídicas gestoras de cobranza, no cuenten con información actualizada de los canales autorizados y que los operadores de telefonía y empresas de mensajería física o electrónica reporten imposibilidad

de contactar o entregar los mensajes al consumidor destinatario, todo lo cual deberá constar en el registro respectivo.

Artículo 7°. Las entidades que adelanten gestiones de cobranza deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no obsta para que se consulten al deudor alternativas de pago que sean acordes con su situación financiera.

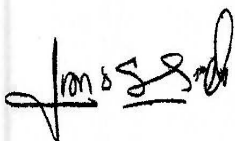
Artículo 8°. Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad informar al consumidor sobre confirmación oportuna de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, enviar información solicitada por el consumidor o generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.

Artículo 9°. El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se sancionará

por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con el marco de competencias previsto en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 10. Vigencia. La presente Ley entrará en vigor en un plazo de 3 meses contados a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


JUAN CARLOS WILLS OSPINA
 Representante a la Cámara


ALFREDO DELUQUE ZULETA
 Senador de la República

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022 CÁMARA,

por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA.

Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2023
 Honorable Representante
 LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Presidente Comisión Tercera
 Cámara de Representantes
 Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA.

Apreciada presidente

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA).*

I. COMPETENCIA

La **Comisión Tercera** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto trata sobre: “hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de ley
CONSECUTIVO	Número 310 de 2022 Cámara
TÍTULO	<i>Por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA).</i>
MATERIA	Reducir del 19% al 16% la tarifa del IVA.
AUTORES	Honorable Senador <i>Miguel Uribe Turbay</i> , honorable Senadora <i>Paloma Susana Valencia Laserna</i> , honorable Senadora <i>María Fernanda Cabal Molina</i> , honorable Senador <i>Andrés Felipe Guerra Hoyos</i> , honorable Senador <i>Enrique Cabrales Baquero</i> , honorable Senador <i>Ciro Alejandro Ramírez Cortés</i> , honorable Senador <i>Esteban Quintero Cardona</i> , honorable Senador <i>Carlos Manuel Meisel Vergara</i> , honorable Senador <i>Germán Alcides Blanco Álvarez</i> , honorable Senador <i>Marcos Daniel Pineda García</i> , honorable Senador <i>Karina Espinosa Oliver</i> , honorable Senadora <i>Beatriz Lorena Ríos Cuéllar</i> , honorable Senador <i>José Vicente Carreño Castro</i> , honorable Senador <i>Jonathan Ferney Pulido Hernández</i> , honorable Senador <i>Honorio Miguel Henríquez Pinedo</i> ,

	honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante <i>Juan Fernando Espinal Ramírez</i> , honorable Representante <i>Christian Munir Garcés Aljure</i> , honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, honorable Representante <i>Juan Felipe Corzo Álvarez</i> , honorable Representante <i>Edinson Vladimir Olaya Mancipe</i> , honorable Representante <i>Carlos Edward Osorio Aguiar</i> , honorable Representante <i>Hernán Darío Cadavid Márquez</i> , honorable Representante <i>José Jaime Uscátegui Pastrana</i> , honorable Representante <i>José Jaime Uscátegui Pastrana</i> , honorable Representante <i>Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa</i> , honorable Representante <i>Edinson Vladimir Olaya Mancipe</i> .
PONENTES	Coordinador(es): Honorable Representante <i>Christian Munir Garcés Aljure</i> Ponente(s): Honorable Representante <i>Carlos Alberto Carreño Marín</i> Honorable Representante <i>Jorge Hernán Bastidas Rosero</i> Honorable Representante <i>Elkin Rodolfo Ospina Ospina</i>
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	30 noviembre de 2022
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar Primer Debate

III. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que, le permite decretar la disminución de impuestos, contribuciones o tasas nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos¹, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

La iniciativa legislativa para la exención tributaria también opera en cuanto el proyecto legislativo es acompañado por el aval de Gobierno nacional *“Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al Gobierno nacional, entendiéndose por iniciativa no solo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario”*².

De conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, el Legislador tiene potestad de configuración en materia tributaria con sujeción a los límites constitucionales. En concreto, de acuerdo con la Sentencia C-203 de 2021^[9], *“el legislador tiene la facultad de ‘crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones’, siempre que ‘se ejerza dentro de los parámetros superiores’, en particular, los previstos por los ‘artículos 95.9 y 363 de la Constitución, que consagran los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad’”*.

En ese mismo sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-1261 de 2005 precisó:

“3.2. En materia tributaria, la regla general es que todos tienen el deber de tributar de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución. No obstante, el legislador también está facultado para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (artículo 154 CP), de acuerdo con la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos

tipos de personas, entidades o sectores del pago de ciertos tributos, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención. Así, el legislador cuenta con la autonomía para fijar el grupo de contribuyentes favorecido con una exención y no vulnera la Constitución por el solo hecho de definirlo, ya que, como se dijo, es la propia Carta la que de manera expresa prevé la posibilidad (artículos 154 y 294 CP)”.

Marco normativo

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden constitucional y legal:

Constitución Política de Colombia:

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

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

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

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.

¹ Sentencia C-333 de 2017 M. P. Iván Humberto Escribana Mayolo.

² Sentencia C-932 de 2009 M. P. María Victoria Calle Correa.

Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

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

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.

Antecedentes normativos en el Estatuto Tributario

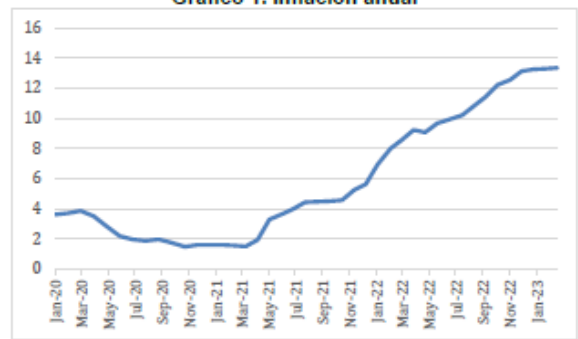
- La Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 468 del Estatuto Tributario incrementando la tarifa general del IVA del 16% al 19%.
- La Ley 2068 de 2020 adicionó al artículo 468-3 del Estatuto Tributario la reducción al 5% de la tarifa del IVA a “5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos”.
- La Ley 2277 de 2022 modificó es Estatuto Tributario eliminando la anterior reducción a los tiquetes aéreos.
- La Ley 633 de 2000, señaló como excluidas con el impuesto sobre las ventas a las obras de arte originales, siempre y cuando se realizara directamente por el autor.
- La Ley 1607 de 2012 eliminó la anterior exclusión.

IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA SOBRE LA TASA DE IVA EN GENERAL

Colombia está enfrentando la inflación más alta del siglo XXI, en donde el incremento de los precios en marzo del año en curso ya alcanzó un 13,34% anual. Desde la crisis de 1999 no se observaba un nivel de inflación semejante, cuando el país alcanzó aumentos de los precios que rondaban el 21%. Una inflación alta y volátil aumenta la desigualdad y perjudica en mayor proporción a la población más pobre, entendiendo que entre menor sea el ingreso de las personas, es más probable que tengan menos mecanismos de defensa contra la inflación, como ahorros o propiedades inmueble (Banco de la República, 2022).

En el contexto inflacionario reciente, el efecto para la población de menores ingresos se profundiza debido a que la canasta básica se compone mayoritariamente del consumo de alimentos y otros productos de primera necesidad. De hecho, la inflación anual para los hogares pobres en marzo del 2023 se ubicó sobre el 13,87% mientras que la inflación para los hogares de mayores ingresos en el 12,81%. Así pues, es evidente que la población más vulnerable es la que está recibiendo el peor golpe sobre su capacidad de gasto.

Gráfico 1. Inflación anual

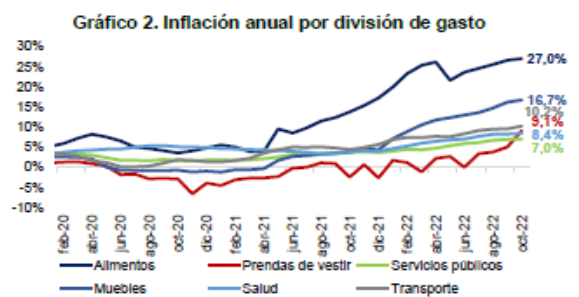


Fuente: DANE. Elaboración propia.

La inflación de alimentos es el rubro que más está contribuyendo al incremento de la inflación total, donde 4,6 puntos de los 12,2 de inflación total se explican por este segmento. Las personas vulnerables, que ya cuentan con restricciones para acceder a su alimentación al percibir bajos ingresos, ahora perciben una presión adicional al tener que pagar una proporción mayor de su ingreso para poder alimentarse. La inflación anual de alimentos en Colombia llegó a 27%, mientras que en otros países de América Latina y del mundo difícilmente supera el 15% (Brasil: 11%, Perú: 11%, México: 14%, Chile: 22%, Estados Unidos: 11% y Zona Euro: 16%). En este sentido, la presión inflacionaria de los alimentos es sustancialmente mayor para Colombia que la tendencia observada a nivel internacional.

Si bien la inflación de alimentos es la que más está afectando la capacidad de gasto de los hogares, los precios también están aumentando sustancialmente en otros rubros. La ropa, el transporte, los servicios públicos y los muebles ahora son mucho más caros. Las familias, además de tener que destinar una mayor parte de su ingreso en alimentos, también tienen menor capacidad para adquirir otros bienes y servicios de alta necesidad ya que los precios de estos productos también han subido. Por ejemplo, la inflación de las prendas de vestir llegó a 9,1%, la inflación de transporte es 10,2%, la inflación de muebles está en 16,7% y la inflación de servicios públicos llegó a 7% (Gráfico 2).

Gráfico 2. Inflación anual por división de gasto



Fuente: DANE. Elaboración propia.

No siendo suficiente la difícil coyuntura de los precios, las previsiones sobre el crecimiento de la economía colombiana en 2023 sugieren un golpe adicional sobre los ingresos de los hogares. El Banco de la República

estima un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de solo 0,7% para 2023, dando luces de un inminente deterioro en la actividad productiva y, por ende, en el empleo nacional. En un contexto de alta inflación y una economía que genera menos empleos, los ingresos de los hogares se verán afectados y, como siempre, serán las familias pobres y vulnerables las más perjudicadas. Por consiguiente, se requiere de manera urgente la creación e implementación de políticas que permitan aliviar el efecto inflacionario sobre el bolsillo de los hogares y mejorar la capacidad adquisitiva, especialmente de las personas de menores ingresos.

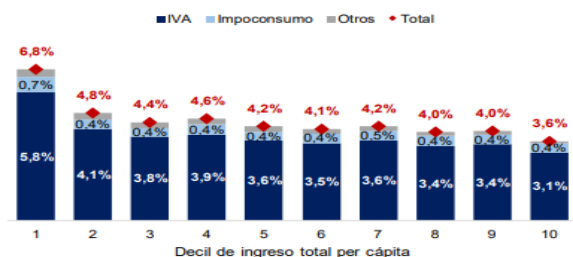
Si bien el incremento en el nivel de precios se explica en parte por factores externos e internos en donde el Gobierno no tiene incidencia directa, existen factores cuya discusión y modificación sí tienen repercusiones directas sobre los precios. Este es el caso de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA). El IVA pone presiones adicionales sobre los precios de los bienes y servicios adquiridos en toda la cadena productiva (desde las empresas hasta los hogares). En la medida que la inflación va aumentando, el valor que tienen que pagar las familias por concepto de IVA también se incrementa. Lo anterior se da porque el impuesto se causa de acuerdo con el precio de venta de un producto gravado con IVA.

La literatura internacional ha sostenido la regresividad de este impuesto que, en tiempos de alta inflación, generan presiones negativas sobre los hogares de ingresos más bajos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2022), los análisis de impacto distributivo del IVA muestran que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de bienes y servicios gravados y, por tanto, al pago de IVA frente a los hogares de más altos ingresos. Además, un estudio de la OCDE en 2020 sugiere que la imposición del IVA aumenta el número de personas por debajo de la línea de pobreza en tres puntos porcentuales, en promedio, del 8,1% al 11,1% para los países de la OCDE.

Al respecto, el IVA en Colombia no se escapa del escenario regresivo. En este sentido, Fedesarrollo (2021) muestra cómo la población de menores ingresos paga un mayor porcentaje de su ingreso en el pago del IVA. En el Gráfico 3 se observa que para el primer decil de la población (el 10% con menores ingresos) el pago del IVA representa cerca el 5,8% de sus ingresos, mientras que para el último decil de la población (el 10% con mayores ingresos) el pago del IVA representa el 3,1% de sus ingresos.

Gráfico 3. Incidencia del IVA y otros impuestos indirectos por el lado del ingreso

(Pago en impuesto/ingreso total,%)



Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Esto se da en un contexto donde el 52,4% de los artículos de la canasta familiar se encuentran gravados con la tarifa del 19% (Tabla 1). Solamente el 7,4% de los artículos de la canasta tienen la tarifa del IVA del 5%, 6,6% de los artículos están exentos, es decir, tienen una tarifa de 0% y 31,4% de los artículos están excluidos del impuesto del IVA, donde los productores no están obligados a declarar a la DIAN el pago del impuesto por estos bienes. Es evidente que la mayor parte de los artículos que consumen los hogares colombianos día a día están sujetos a importantes cargas adicionales que generan presiones sobre el precio de los mismos.

Tabla 1. Artículos gravados con las diferentes tarifas de IVA

	Total	Exento	Excluido	Tarifa 5%	Tarifa 19%	Gravado	No gravado
Artículos no mercado o meritorios ¹	79		79 100%				
Artículos de mercado	975	74 7,6%	231 23,7%	57 5,8%	613 62,9%	670 68,7%	305 31,3%
Canasta familiar	443	39 8,8%	139 31,4%	33 7,4%	232 52,4%	265 59,8%	178 40,2%
Artículos no canasta	532	35 6,6%	92 17,3%	24 4,5%	381 71,6%	405 76,1%	127 23,9%

Fuente: Tomado de Fedesarrollo (2021).

Con el fin de subsanar el efecto inflacionario y el impacto regresivo del IVA sobre los hogares, varios países han optado por reducir las tarifas de este impuesto. Según Tax Foundation (2022), la Unión Europea (UE) dio luz verde para actualizar la Directiva del impuesto sobre las ventas de la UE y ampliar la lista de bienes y servicios a los que se pueden reducir la tarifa de IVA reducidos.

En relación a lo anterior, Luxemburgo redujo la tarifa general del IVA desde un 17% hasta un 16% en 2023; Finlandia redujo el IVA de la electricidad desde un 24% hasta un 10% y disminuyó el IVA del transporte público desde 10% a 0% hasta abril de 2023; Alemania redujo el IVA del gas desde un 19% hasta un 7%; Grecia disminuyó la tarifa del IVA para ciertos productos (café, transporte, bebidas no alcohólicas, cine y turismo) desde 24% a 13% hasta junio de 2023; y Polonia redujo el IVA a algunos productos alimenticios (5% a 0%), fertilizantes y pesticidas (8% a 0%), combustible motor y diésel (23% a 8%), gas (23% a 8%), electricidad (23% a 5%) y calentamiento distrital (23% a 8%).

En este aspecto, reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas en Colombia es fundamental para disminuir las presiones inflacionarias y aliviar el efecto sobre los hogares de ingresos más bajos. Si bien en Colombia existen tarifas del IVA entre el 0% y 5% para algunos alimentos y productos de necesidad básica, la tarifa del 19% se aplica también para alimentos y productos que requieren los hogares pobres, vulnerables y de clase media.

Desde alimentos, bienes necesarios para el transporte, el vestuario y la vivienda son gravados con tarifas del 19% bajo el impuesto a las ventas (Tabla 1). Alrededor de 613 artículos están gravados con esta tarifa, donde 232 hacen parte de la canasta familiar. Sin duda, los hogares de menores ingresos se ven afectados por el incremento de los precios de estos productos y su consecuente aumento en el pago del IVA que ello implica.

Tabla 1. Bienes y servicios relevantes para los hogares gravados con la tarifa del 19% en el IVA

Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
Alimentos		Vestuario		Vivienda	
1110400	Cereales preparados	3110100	Camisas para hombre	2310100	Sala

Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio	Código	Bien/servicio
1320400	Hortalizas y legumbres enlatadas	3110200	Pantalones para hombre	2310200	Comedor
1420100	Frutas en conserva o secas	3110300	Ropa interior hombre	2310300	Alcoba
1620100	Otros productos de mar	3110400	Otras prendas de vestir hombre	2320100	Otros muebles del hogar
1720300	Otros derivados lácteos	3120100	Blusa	2410100	Nevera
1730100	Aceites	3120200	Pantalones para mujer	2410200	Estufa
1730200	Grasas	3120300	Ropa interior mujer	2410300	Lavadora
1830200	Otros condimentos	3120400	Otras prendas de vestir mujer	2410400	Otros aparatos del hogar
1840100	Sopas y cremas	3130100	Camisas para niños y blusas para niñas	2420100	Reparación de artefactos para el hogar
1840200	Salsas y aderezos	3130200	Pantalones para niños	2510100	Ollas, sartenes y refractarias
1840300	Dulces, confites y gelatinas	3130300	Otras prendas de vestir para niños	2510200	Otros utensilios o menaje del hogar
1840400	Otros abarrotos	3130400	Ropa interior para niños	2520100	Vajilla
1850100	Jugos	3140100	Camisitas y vestidos para bebé	2520200	Cubiertos
1850200	Gaseosas y maltas	3140200	Pañales y otros	2530100	Otros utensilios domésticos
Transporte		3210100	Calzado para hombre	2610100	Juego de sábanas y fundas
7110100	Vehículos	3220100	Calzado para mujer	2610200	Cobijas y cubrelechos
7110200	Otros para transporte	3230100	Calzado deportivo	2610300	Colchones y almohadas
7120100	Combustible	3240100	Calzado para niños	2620100	Cortinas
7120200	Compra y cambio de aceite	3310100	Confeción y alquiler	2620200	Toallas, manteles y forros para muebles
7120300	Servicio de parqueadero	3310200	Lavandería	2710100	Jabones
7120400	Servicios de mecánica	3320100	Reparación y limpieza	2710200	Detergentes, blanqueadores, suavizantes
7120500	Batería	Educación		2720100	Limpiadores y desinfectantes
7120600	Llantas	5210300	Otros artículos escolares	2720300	Ceras
7230100	Pasaje aéreo	5220100	Otros gastos escolares	2730100	Papeles de cocina
				2730200	Otros utensilios de aseo

Fuente: DIAN y Rankia. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se propone la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16%, que sin duda reduciría las presiones inflacionarias y aumentaría la capacidad adquisitiva de las familias. Como las cifras mencionadas anteriormente, el 52,4% de los productos de la canasta familiar tendrían una reducción de hasta 2,5% en sus precios. Se hace mucho más relevante en un escenario económico adverso, donde el desempleo en marzo se ubicó entre un 10,2% y 10,7%.

SOBRE EL TURISMO

Colombia tiene un potencial turístico difícil de encontrar en otro país del continente. Durante la última década, y hasta antes del inicio de la pandemia del Covid-19, nuestro país fue apareciendo progresivamente en las guías de viajes más importantes del mundo como un destino al que hay que visitar, y el desarrollo económico del sector turismo experimentó un crecimiento sin precedentes.

En el año 2012, National Geographic lanzó una nueva guía turística sobre Colombia, en la que recomendaba visitar el país, y destacaba nuestra diversidad en materia cultural y de naturaleza. En el año 2016 Lonely Planet recomendó por primera vez a Colombia como destino turístico, señalando: “Olvidese todo cuanto se haya oído sobre Colombia. Demonizado durante décadas, este

país es hoy es un destino seguro, asequible, accesible y decididamente emocionante”. En el año 2017 nuestro país apareció por primera vez en la prestigiosa guía turística Frommer’s, en una edición en la que se exaltaban nuestras numerosas experiencias en materia de cultura, naturaleza y aventura. Ese mismo año CNN denominó a Colombia como “el secreto turístico mejor guardado de Suramérica”.

En el año 2018 Colombia recibió por primera vez en su historia más de 4,3 millones de turistas extranjeros y marcó una tasa de crecimiento del sector turismo cuatro veces mayor a la del promedio mundial. En el año 2019, de acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el país rompió récords en materia de turismo, logrando un número de visitantes extranjeros de más de 4 millones y medio (un crecimiento de 2,7% respecto al año 2018) y alcanzó un porcentaje de ocupación hotelera del 57.8%.

Este crecimiento de la actividad turística, de acuerdo con Costas Christ, editor de turismo de National Geographic, se debe a que Colombia “es uno de los lugares más biodiversos del planeta, una de cada diez especies del mundo está aquí, tiene una diversidad geográfica impresionante y una cultura tradicional muy rica que todavía no es explotada de la mejor manera”.

Efectos de la pandemia del Covid-19 sobre el sector turismo y lenta recuperación.

Lamentablemente, el impulso que venía experimentando el sector turismo en la última década, sufrió un fuerte rezago en el año 2020 como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Mientras que algunos tipos de comercio tenían permitida su operación durante el aislamiento, los establecimientos del sector, hoteles, aerolíneas, agencias de viajes, empresas de transporte terrestre, bares, restaurantes, parques temáticos y de diversiones, cines, museos, entre otros, fueron los primeros en cerrar sus puertas y los últimos en poder abrirlas.

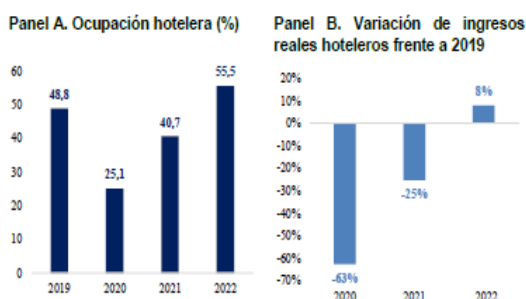
Después de que en el año 2019, el turismo venía rompiendo récords en casi todos los indicadores, en el año 2020, el sector tuvo pérdidas sin precedentes. Según datos de la Cuenta Satélite de Turismo del DANE, en el año 2019 el sector turismo generaba al país un valor agregado por encima de los 25,3 billones de pesos, cifra con la cual alcanzaba un 2,6% de participación en el PIB Nacional. En contraste con estos resultados, en el año 2020 el sector generó un valor agregado de 13,9 billones (una pérdida de más de 11 billones de pesos), lo que representó una participación del 1.5% del PIB nacional.

Si bien durante el año 2021, el sector turismo empezó a demostrar los primeros signos de recuperación, pero el valor agregado del sector se encontraba todavía 34% por debajo de los niveles prepandemia. Además, la división de transporte aéreo fue 37% inferior al registro de 2019 y el empleo en el sector turístico solamente había recuperado 78 mil empleos de los 379 mil empleos perdidos por la pandemia. Lo anterior en un entorno donde la reapertura se dio gradualmente ante las medidas otorgadas para enfrentar los picos de contagio del virus y los efectos derivados del paro nacional del mes de mayo.

A finales de 2021 e inicios de 2022, con la eliminación de las restricciones de movilidad ante el mayor control del Covid-19, aunado a la recuperación económica, el sector turístico empezó a reflejar un ritmo de crecimiento más acelerado. Esta dinámica en un entorno de incentivos tributarios en el sector permitió una recuperación sólida en la actividad económica del turismo en todo el 2022. En el año en mención, el valor agregado del alojamiento y servicios de comida aumentó 20% frente al registro de 2019 y la división de transporte aéreo fue 7,5% superior al registro prepandemia.

Lo anterior fue resultado de un mejor comportamiento de la ocupación hotelera, que pasó del 48,8% en 2019 a 55,5% en 2022, los ingresos reales hoteleros aumentarán en 2022 un 8% frente a 2019 (Gráfico 1) y el número de vuelos nacionales aumentó en 21,2% en 2022 frente al año prepandemia. En general, el 2022 fue un sólido año para la actividad turística nacional, donde las afectaciones del paro de 2021 y la pandemia de Covid-19 fueron solventadas y los ingresos en las actividades relacionadas aumentaron de manera importante.

Gráfico 1. Comportamiento reciente del sector turístico



Fuente: Encuesta Mensual Manufacturera – DANE.

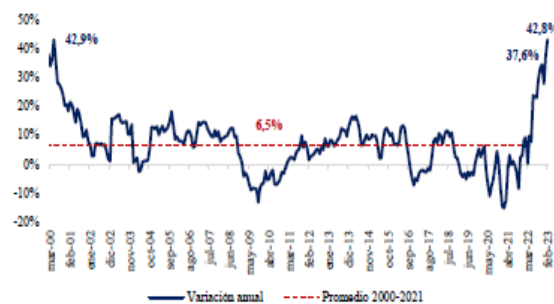
En línea con el comportamiento de la demanda de servicios turísticos, el empleo en el sector ha tenido un mejor desempeño en los últimos dos años frente a 2020. No obstante, a diferencia del valor agregado, el número de personas que trabajan en la división de alojamiento y servicios de comidas no ha alcanzado los registros prepandemia. En 2019 1,5 millones de personas trabajaban en actividades relacionadas, y el 2022 cerró con 48 mil empleos menos frente al registro del año anterior a la pandemia. Esta división representa el 6,7% del empleo total en el país, pero en departamentos como San Andrés el sector representa el 23% de los empleos, en Casanare el 11%, en Quindío, Guaviare y Vichada el 10%, y en Magdalena, Arauca, Amazonas y Atlántico el 9%.

Efectos de la eliminación de los beneficios tributarios y coyuntura en 2023

El costo de los tiquetes aéreos, el alojamiento y restaurantes ha aumentado considerablemente, ubicándose en máximos históricos en los primeros dos meses del año en curso. Estos rubros han contribuido en cerca de 15% del aumento de la inflación total en el país, que no ha encontrado techo y se ubica en 13,28%. Además, según la plataforma Kayak y RCN, los tiquetes aumentaron en promedio 72% a San Andrés, 59% a Santa Marta, 46% Bogotá, 44% a Cartagena y 40% a Medellín 2022 y 2023.

En términos de Índice de Precios al Consumidor, la inflación correspondiente a la subclase “Transporte de pasajeros y equipaje en avión” se encuentra en máximos desde mayo del año 2000 (Gráfico 2). En febrero de 2022, la inflación anual en este segmento fue de 42,8%, continuando con la tendencia al alza del año 2022, pero que se aceleró a partir de 2023. Este incremento en el nivel de precios de los tiquetes es casi 7 veces superior al promedio histórico de este rubro, lo cual evidencia que los aumentos de precios de los tiquetes aéreos no son resultado de un fenómeno estructural sino de un aspecto coyuntural.

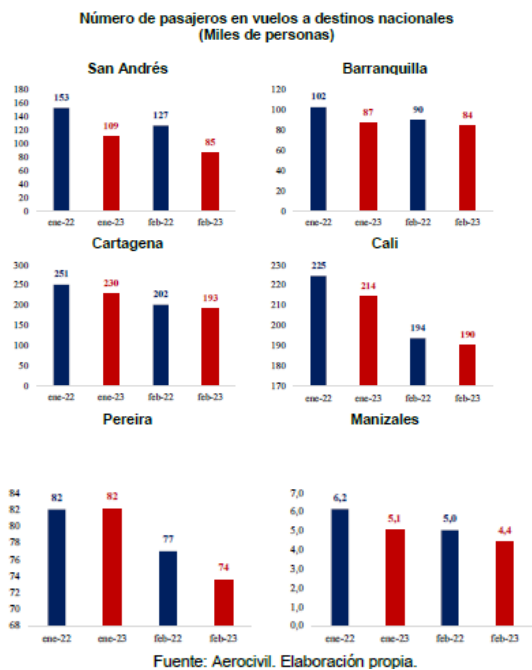
Gráfico 2. Inflación anual del rubro “Transporte de pasajeros y equipaje en avión”



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Ahora bien, este incremento en los precios de los tiquetes se ha traducido en una importante reducción en la demanda por vuelos en destinos nacionales. El Gráfico 3 muestra la evolución del número de pasajeros hacia diferentes destinos en el país. A nivel general se observa que los destinos turísticos más demandados en Colombia se han afectado de manera importante en los primeros dos meses del año. El número de pasajeros a San Andrés, cuya economía depende en un 90% de las actividades de turismo³, se han reducido en un 30% en enero y febrero de 2023 frente a los mismos meses de 2022; en Manizales un 15%; en Barranquilla un 11%; en Cartagena 7%; en Cali más de 3%; y en Pereira más de 2%.

³ <https://www.semana.com/nacion/barranquilla/articulo/preocupacion-en-san-andres-por-disminucion-en-llegada-de-turistas-a-que-se-debe-el-descenso-en-las-cifras/202328/>



Al fenómeno de incremento en los precios, ante la eliminación de los beneficios tributarios relacionados, se ha sumado la suspensión de operaciones de las aerolíneas *Viva Air* y *Ultra Air*. Según la plataforma Kayak⁴, los vuelos en la fecha de Semana Santa se incrementaron hasta un 23%, solamente por la cancelación de operaciones de *Viva Air*. Las menores operaciones y la reducción de la oferta aérea como consecuencia de la aerolínea *Ultra Air* continuará profundizando el incremento de los precios de los tiquetes aéreos, afectando así la dinámica económica de las regiones con importantes participaciones del sector turístico.

Al respecto, el Exministro de Transporte, Guillermo Reyes, mencionó que “entramos en un proceso de análisis y evaluación de un proyecto y de una serie de iniciativas para la reducción de los Impuestos de Valor Agregado (IVA) que hoy es del 19%, y el impuesto que se cobra a la gasolina”.

SOBRE LAS OBRAS DE ARTE

En Colombia el sector artístico es vulnerable a las caídas y ralentizaciones que sufre la economía, porque a pesar de generar bienestar no solo para sus consumidores sino para la sociedad en general, no se le cuenta como un bien de primera necesidad. Por tanto, necesita apoyo para poder crecer y desarrollarse.

Un ejemplo reciente del comportamiento del mercado artístico se vivió durante las cuarentenas que se decretaron para detener la propagación del Covid-19. Durante este tiempo, además de haber cancelado infinidad de exposiciones, subastas y eventos artísticos, las familias enfocaron sus menguados ingresos en los bienes necesarios para la supervivencia, dejando como una segunda opción los bienes que provee el sector del arte.

Según el DANE, el sector aporta en la economía colombiana cerca de 60 mil puestos de trabajo y su recuperación ha sido lenta, luego de su caída durante el 2020. El reto es poder fortalecer el sector para que profesionales y artistas incipientes que viven del sector, puedan prosperar al igual que los demás colombianos.

Para el caso de pintores y escultores, el IVA además de ser una barrera en el mercado, termina siendo un gravamen que hace menos atractiva su adquisición en

comparación con otras fuentes de arte, como la escritura, o incluso las piezas de arte digital que no tienen un control sobre sus reglas de compra-venta en el país.

En este sentido, el presente proyecto de ley se ocupa por disminuir barreras que enfrentan los nuevos artistas a la hora de posicionar su arte para obras, haciéndolas exentas del IVA que se les causa en el momento de venderlo, en forma de reconocimiento por su talento y apoyo a la consolidación de su actividad.

Seguramente, aparte de seguir diseñando e implementando programas para la divulgación del arte y su consumo, esta exención del IVA permitirá a los artistas hacer más atractivo su producción artística y establecer una estrategia de posicionamiento frente al arte digital.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 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.” En el marco de esta disposición, se aclara que si bien el impacto fiscal de la reducción de la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA) puede ser variable, de acuerdo con datos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en 2021 se recaudaron 46 billones de pesos por concepto de IVA. Si se asumiera que todos los productos están gravados con la tarifa del 19%, cada punto del IVA equivaldría a 2,4 billones de pesos. Así pues, el costo máximo de este proyecto de ley bajo este escenario sería de 7,2 billones de pesos. No obstante, el 63% de los artículos de mercado están gravados con la tarifa del IVA 19%, llevando a que el costo de reducir tres puntos de este impuesto sea considerablemente inferior.

Ahora bien, el Proyecto de ley número 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, *por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones* recaudará recursos adicionales por \$19,7 billones en 2023, \$20,8 billones en 2024, \$20,3 billones en 2025 y \$21 billones en 2026 según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este recaudo adicional, que no estaba contemplado en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, aumentará los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) a partir del año siguiente. No obstante, estos recursos no están comprometidos en el Presupuesto General de la Nación de 2023, en donde se aumentó el presupuesto para 2023 en \$14,2 billones, teniendo en cuenta que en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 088 de 2022 (Cámara) y 88 de 2022 (Senado), *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023* se establece:

“Vale la pena señalar que esta propuesta de adición no incluye los posibles recaudos derivados de la reforma tributaria. El monto de estos recursos dependerá de la aprobación del proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social”.

En este sentido, la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16% podría financiarse con los recursos obtenidos por la reforma tributaria, la reducción del IVA a los tiquetes aéreos se vería ampliamente compensada con la reactivación del turismo en las diferentes zonas del país lo que aumentara la demanda de bienes y servicios que estarán sujetos al IVA y suman para otros recaudos como renta. Teniendo en cuenta el costo fiscal anteriormente mencionado, se podría destinar un 30% anual de los recursos adicionales recaudados. De esta manera, el presente proyecto de ley sería compatible con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de

⁴ <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/19/tiquetes-aereos-para-semana-santa-estan-23-mas-caros-estas-serian-las-razones/>

2022 y aun así el 70% de los recursos obtenidos por la reforma tributaria aumentarían los ingresos del GNC desde 2023.

Cabe destacar que, el costo fiscal podría ser menor si se compara con el escenario donde la inflación de los productos siga aumentando y la capacidad adquisitiva de los hogares se reduzca, llevando al Gobierno a recaudar menores recursos por la disminución en el consumo de las familias.

VI. ANÁLISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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 del presente proyecto de ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

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 de este.

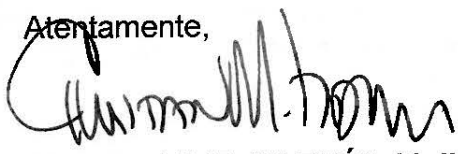
VII. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

ARTICULADO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO	MODIFICACIONES
“Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas - IVA”	“Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas – IVA y se dictan otras disposiciones”	MODIFICACIONES
Artículo 1º. Objeto. Con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, la presente ley tiene por objeto modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario a partir de una reducción de la tarifa general del impuesto sobre las ventas y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo.	Artículo 1º. Objeto. Esta ley modifica los artículos 468, 468-1, 468-3 y 477 del estatuto tributario, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, entre otras medidas para dinamizar la economía colombiana.	SE AJUSTA EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY DE CONFORMIDAD CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS EN ESTA PONENCIA
Artículo 2º. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2023: La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título. A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	Artículo 2º. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1) de enero de 2024: La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título. A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	SE MODIFICA LA FECHA DE LA VIGENCIA EN ATENCIÓN A LA ANUALIDAD PROYECTADA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
	Artículo 3º. Adiciónese un numeral 5 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: 5. La gasolina de aviación Jet A/ Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.	SE INCLUYE
	Artículo 4º. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: 5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos	SE INCLUYE

ARTICULADO RADICADO	ARTICULADO PROPUESTO	MODIFICACIONES
	Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así: 8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv	SE INCLUYE
Artículo 3°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).	Artículo 6°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas que se encuentre en el diecinueve por ciento (19%) en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).	SE HACE LA CLARIDAD DE QUE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA DEBE DARSE SOBRE LAS TARIFAS QUE SE ENCUENTREN EN EL 19% PARA QUE QUEDEN EN 16%
Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 7°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación.	SIN MODIFICACIONES

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir Ponencia de Primer Debate **Positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA).*

Atentamente,

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
 Representante a la Cámara
 Coordinador ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas-IVA y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. Esta ley modifica los artículos 468, 468-1, 468-3 y 477 del estatuto tributario, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, entre otras medidas para dinamizar la economía colombiana.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así a partir del primero (1°) de enero de 2024:

La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del dieciséis por ciento (16%) salvo las excepciones contempladas en este título.

A partir del año gravable 2023, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así:

- a) 0.5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo

se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.

Artículo 3°. Adiciónese un numeral 5 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

5. La gasolina de aviación Jet A/ Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

Artículo 4°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario así:

5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así:

8. Las obras de arte originales que no superen los 10 smmlv.

Artículo 6°. Modifíquese cualquier referencia a la tarifa general del impuesto sobre las ventas que se encuentre en el diecinueve por ciento (19%)_en el Estatuto Tributario a la tarifa general para que quede en el dieciséis por ciento (16%).


Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación.


 CHRISTIAN GARCÉS

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

Bogotá D.C., 10 de mayo de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No.310 de 2022 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS - IVA", suscrita por el Honorable Representante a la Cámara CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


 ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 315 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2023

Honorable Representante

KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Presentación Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidenta y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se me ha hecho como ponente del proyecto de ley del asunto, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto de ley
4. Normativa relacionada con el proyecto de ley y la iniciativa legislativa del Congreso
5. Exposición de motivos del proyecto de ley
6. Consideraciones de los ponentes frente al proyecto de ley
7. Impacto Fiscal
8. Declaración de impedimentos
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador-ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO
315 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El proyecto de ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 5 de diciembre de 2022, se le asignó el número Consecutivo número 315 de 2022 Cámara. Tiene como autores a las y los honorables Representantes *Wilmer Castellanos Hernández, Juan Diego Muñoz Cabrera, Wadith Alberto Manzur Imbett, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Duvalier Sánchez Arango, Olga Lucía Velásquez Nieto, Juan Camilo Londoño Barrera, Julián David López Tenorio y Carolina Giraldo Botero.*

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual designó como coordinador ponente al autor principal del proyecto, el honorable Representante *Wilmer Castellanos Hernández.*

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta ley tiene por objeto la modificación del artículo 1° de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con quince (15) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

El primer artículo, presenta el objeto del proyecto, expresando que se pretende modificar el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, con el fin de crear las diversas fuentes de financiación de los recursos que concurren a los Fondos Educativos así como ampliar el alcance de los mismos para facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en el país.

Frente al artículo segundo, este crea la estampilla pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los mismos, los cuales serán administrados por el ente territorial que la adopte. Adicionalmente, este artículo contiene un párrafo que estipula que solo podrán adoptar esta estampilla las entidades territoriales con una carga tributaria no mayor al 18%.

A su vez, los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno establecen los elementos del tributo, estableciendo la naturaleza jurídica de la estampilla, el hecho generador de la estampilla, la destinación de los recursos recaudados, los sujetos activo y pasivo de la estampilla así como base gravable y la tarifa de la misma.

Por otra parte, el artículo décimo establece que los rendimientos financieros del fondo por concepto de la estampilla deberán destinarse para el objeto de la misma. Frente al artículo décimo primero, establece la obligación de la vigilancia y control fiscal de los recursos recaudados por el concepto de estampilla. A su turno, el artículo decimosegundo modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 modificado por la Ley 1012 de 2006, con el fin de agregar algunos párrafos respecto de las fuentes de financiación de los Fondos Educativos, su funcionamiento y alcance.

Adicionalmente, el artículo decimotercero modifica el artículo 114 de la Ley 30 de 1992 para incorporar que los recursos puedan ser girados al Icetex. El artículo decimocuarto menciona que las entidades territoriales podrán hacer convenios con las instituciones de educación superior, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en

la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas otorgadas a través de los Fondos Departamentales y se incluye la posibilidad de que el Icetex pueda concurrir con recursos a fin de otorgar el 100% de la matrícula de los beneficiarios.

Finalmente, se contempla el artículo decimoquinto que establece la vigencia a partir de la promulgación de la ley y las derogaciones de las disposiciones que le sean contrarias.

4. NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

4.1 Constitución Política de Colombia:

La educación en Colombia tiene fundamento constitucional en varias disposiciones normativas del texto referido, en esa medida, el artículo 27 asigna al Estado la obligación de garantizar las “*libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*” En esa medida, este proyecto de ley contribuye a que el Estado colombiano en su calidad de garante, asegure la libertad para alcanzar el conocimiento ofreciendo alternativas reales para el acceso a la educación. Sumado a lo mencionado, también se encuentra el derecho de todas las personas a acceder a la educación, en concordancia con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política, que establece que la educación no es solo un derecho sino un servicio público con una función social. Adicionalmente, esta disposición constitucional indica que la prestación de este servicio se encuentra en cabeza del Estado, la sociedad y la familia así:

“Artículo 67. 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.

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.

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.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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.

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”. (Subrayado fuera de texto original).

Este artículo constitucional guarda especial relevancia respecto a la iniciativa legislativa que aquí se presenta, teniendo en cuenta que el objeto del proyecto de ley, busca contribuir a la disminución de la desigualdad que existe frente a aquellos bachilleres que por sus bajos ingresos, no tienen la capacidad de pago para poder acceder a una institución superior y de esta manera garantizar el derecho que tienen todas las personas de acceder a la educación.

Adicional a lo anterior, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Subrayado fuera de texto original).

Así las cosas, la finalidad de este proyecto de ley es fortalecer la normatividad frente a la financiación de matrículas en instituciones de educación superior mediante la creación de Fondos Educativos en los Departamentos, Distritos y Municipios, con el fin de generar incentivos económicos a los estudiantes que demuestren su excelencia académica en el transcurso de sus estudios de bachillerato y deseen acceder a una institución de educación superior, pero que por sus condiciones socioeconómicas no puedan hacerlo. De igual forma, este proyecto de ley plantea la creación de una estampilla como una de las fuentes de financiación de estos fondos, con el objeto de que las entidades territoriales puedan recaudar recursos que puedan concurrir a la financiación de las matrículas de estudiantes de escasos recursos económicos, lo anterior, teniendo en cuenta que la mera creación del Fondo Educativo no garantiza que se generen recursos para que concurren al mismo.

A su turno, el artículo 71 de la Constitución Política determina la obligación para el Estado de crear incentivos para que las instituciones desarrollen y fomenten la ciencia, tecnología, y demás manifestaciones culturales, específicamente señala:

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (Subrayado fuera de texto original).

La anterior disposición se desarrolla en el proyecto, en la medida que en su articulado se prevé la posibilidad de priorizar en el pago de matrículas a las entidades de educación superior que ofrezcan las mejores condiciones a los estudiantes, en esa medida, se fomenta la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales.

Ahora bien, respecto al régimen normativo de los tributos, el artículo 150 de la Constitución Política establece que:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (Subrayado fuera de texto original).

En esa medida, el Congreso de la República tiene la facultad de crear leyes de carácter fiscal respetando los principios del sistema tributario, a saber, la legalidad, equidad, y progresividad de las leyes tributarias.¹

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sen-

Con respecto a la atribución concedida a las entidades territoriales por el constituyente en materia de tributos, en el numeral 4 del artículo 300 se encuentra la facultad dada a las Asambleas Departamentales de decretar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, lo anterior en el marco de la ley:

“Artículo 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

(...)

4. *Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.*

(...)” **(Subrayado fuera de texto original).**

De igual forma, en el artículo 313 numeral 4, la Constitución Política establece que frente al régimen municipal:

“Artículo 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*” **(Subrayado fuera de texto original).**

A su vez, el artículo 338 de la Constitución Política especifica que:

Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

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

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. **(Subrayado fuera de texto original)**

En concordancia con lo anterior, por disposición constitucional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y los Concejos Distritales se encuentran facultados para la imposición de tributos para el cumplimiento de sus obligaciones, sin embargo, esta facultad se encuentra limitada por lo establecido en las leyes expedidas por el Congreso de la República. Así las cosas, mediante este proyecto de ley, se pretende crear la base legal para la imposición de la Estampilla Pro Fondos Educativos, a fin de establecer la posibilidad de que las entidades territoriales puedan adoptarla según su criterio, así como la destinación específica de los recursos recaudados, los cuales deberán concurrir al Fondo Educativo correspondiente.

4.2. Bloque de Constitucionalidad

Existen diversos instrumentos de carácter internacional firmados por Colombia, mediante los cuales el estado ha

adquirido obligaciones en materia de educación superior, dentro de estos instrumentos de derecho internacional que hacen parte del bloque constitucional colombiano y por ende de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra la Convención de los Derechos de los Niños, adoptada en Colombia por la Ley 12 de 1991, la cual dispone en su artículo 28 que:

Artículo 28. *“1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*

(...)

c) *Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; (...)*” **(Subrayado fuera del texto original).**

Adicionalmente, el artículo 13 del Protocolo de San Salvador, en su numeral 3, literal C, aprobado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996, prevé que:

Artículo 13. Derecho a la educación.

(...)

3. *“Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:*

(...)

c. *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.*” **(Subrayado fuera del texto original).**

En este sentido, es deber del Estado colombiano velar porque todos sus habitantes accedan a instituciones de educación superior de manera equitativa, por lo cual se requiere por parte de las instituciones del Estado que se creen mecanismos que incrementen las capacidades de acceso a la educación superior en Colombia. En concordancia con lo anterior, se propone reglamentar los Fondos Educativos y crear sus fuentes de financiación con el fin de que el estado contribuya en la disminución de la desigualdad y genere oportunidades a los jóvenes que se encuentran en desventaja por sus condiciones socioeconómicas.

4.3 Marco Legal.

Ley 30 de 1992

En materia legal debemos referirnos a la Ley 30 de 1992 la cual sirve como marco normativo del servicio público de la educación superior en Colombia. En su artículo 5° señala como principio la accesibilidad a la educación, *“a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso”*. En extensión de este principio, esta misma ley en su artículo 111, modificado por la Ley 1012 de 2006, definió que la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de educación superior establecieran una política general de ayudas y créditos para los estudiantes, con la posibilidad de crear Fondos Educativos Departamentales y Municipales; con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos.

La Ley 30 de 1992 no ha podido dar aplicación eficaz a algunas de sus disposiciones normativas, en especial las relacionadas con el acceso a la educación superior pública. Por tanto, lo que este proyecto de ley busca es otorgar beneficios a los estudiantes que demuestren tener las condiciones académicas exigidas y que a pesar de ello, no tengan la capacidad económica para acceder al conocimiento. Saldando de esta manera parte de la deuda que se tiene con los jóvenes del país.

4.4 Jurisprudencia

En materia de educación la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia T-680 de 2016 ha esbozado en líneas generales la relación que existe entre el desarrollo personal y el proyecto de vida con la educación de la siguiente manera:

(...) *“La Corte ha protegido el derecho a la educación por la correspondencia que esta tiene con el desarrollo personal e inclusive el plan de vida del individuo como herramienta para superar situaciones de marginación. Esta perspectiva presume que el grado de educación formal incide decisivamente en la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. En efecto atiende a la relación entre la educación y la mejora de los niveles de ingreso, el acceso a oportunidades profesionales, la inserción en la vida productiva, la movilidad social, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la familia, la promoción de valores democráticos, la convivencia civilizada y la actividad autónoma y responsable de las personas.”* (...) **(Subrayado fuera del texto original).**

A su turno, la Sentencia T-068/12, especifica que la normatividad interna y la jurisprudencia constitucional, en armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental que en el caso de la Educación Superior, es una obligación a cargo del Estado, la sociedad y la familia que se debe implementar de manera progresiva, de igual forma, esta sentencia establece que:

(...) *“Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opona al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.”* (...) **(Subrayado fuera del texto original).**

En concordancia con lo anterior, es pertinente la facultad creada por el legislador, respecto de la cual las entidades territoriales pueden crear Fondos Educativos que minimicen el rezago que existe entre las personas que acceden a la educación superior y aquellas que no gozan de las mismas oportunidades, a fin de garantizar el derecho a la educación de manera equitativa que debe ser implementado progresivamente por el Estado.

Por otra parte, teniendo en cuenta que esta iniciativa legislativa pretende la creación de una estampilla como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen por parte de las entidades territoriales, es preciso mencionar que, en concordancia con lo estipulado por la Corte Constitucional en Sentencia C-538 de 2002, y teniendo en cuenta el principio de legalidad tributaria, el Congreso de la República es competente para crear dicho tributo, toda vez que:

“El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”.

De igual forma, cabe precisar que con respecto a la naturaleza jurídica de este tributo, la estampilla que se propone es una contribución parafiscal con destinación específica, en ese sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática en sus pronunciamientos, fijando así un marco conceptual bajo el cual se deben interpretar estas contribuciones parafiscales, tal y como se indica en Sentencia C-040 de 1993:

(...) *“Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar; que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar; que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de, interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”* (...) **(Subrayado fuera del texto original).**

En esa medida, el Congreso de la República goza de facultades suficientes que le permiten la creación del tributo que se señala mediante este proyecto de ley, así como es competente para definir los lineamientos mediante los cuales se implementa la Estampilla Pro Fondos Educativos sin que se viole el principio de autonomía territorial. Ahora bien, frente a la naturaleza jurídica de este tributo, cabe mencionar que el recaudo del mismo tiene como finalidad otorgar beneficios a un grupo específico, sin embargo, este grupo no corresponde al sujeto pasivo que se obliga al pago del tributo, en ese sentido, cabe precisar que corresponde a una contribución parafiscal, que como lo explica la Corte, no generan una contraprestación directa por el Estado.

5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley que ponemos a consideración para el pertinente estudio y trámite legislativo cuenta con dos objetivos claros, el primero busca modificar el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en aras de profundizar y reglamentar determinados aspectos de los Fondos Educativos Departamentales, Municipales y Distritales y el segundo consiste en la creación de la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los mismos fondos.

En concordancia con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, las entidades territoriales están facultadas para crear un Fondo Educativo cuya finalidad sea la de otorgar ayudas a estudiantes con bajos ingresos económicos, con cargo a los recursos que allí ingresen. Lo anterior, con el fin de promover su ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior. Sin embargo, la disposición normativa a modificar, no establece los requisitos mínimos para la creación de estos fondos ni se dispone de una fuente de financiación fija para tal fin.

Con la finalidad de promover e incentivar en las entidades territoriales la creación de este tipo de fondos, este proyecto de ley se pretende dotarlas de tal facultad con el ánimo de que propongan ante su respectiva corporación política, la creación del mismo y/o la adopción de la Estampilla Pro Fondos Educativos como una fuente de financiación del Fondo Educativo.

Ahora bien, lo que aquí se propone dista de ser cadena de fuerza, ya que cada entidad territorial analizará con base en su historia tributaria y dentro del marco normativo correspondiente la adopción e incorporación dentro de sus fuentes de financiamiento territorial del tributo propuesto en el presente proyecto de ley.

Los recursos que se recauden por valor de la estampilla, deberán ingresar al respectivo Fondo Educativo y serán destinados exclusivamente al pago de becas otorgados a estudiantes de pregrado que pertenezcan a colegios públicos, que se encuentren finalizando su educación media de bachillerato, que no cuenten con los recursos necesarios para acceder a la educación superior y que se distinguan por su excelencia académica.

Como hemos resaltado anteriormente, esta iniciativa legislativa pretende amparar el derecho a la educación de aquellos estudiantes en condiciones de vulnerabilidad que por sus bajos recursos no poseen oportunidades para acceder a la educación superior, en ese sentido, la modificación a la Ley 30 de 1992, pretende establecer algunos requisitos para que los estudiantes puedan acceder a las ayudas económicas otorgadas mediante los Fondos Educativos.

La importancia de apoyar el ingreso y permanencia en la educación superior de nuestros jóvenes radica no solo en formarlos como profesionales sino en apoyar el proyecto de vida de cada uno, brindarle la oportunidad de crecer personalmente, incrementar el acceso a oportunidades que eleven su calidad de vida y mejorar el índice de desarrollo humano de Colombia, el ingreso per cápita y familiar y en definitiva hacer de nuestro país una nación competitiva y atractiva.

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Panorama educativo de los jóvenes en Colombia.

La Ley 1885 de 2018 define a la persona joven como todo aquel entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

Al comprender estos rangos de edad, representan una parte significativa del total de la población colombiana, lo que implica que las situaciones que afectan a este grupo tenga un impacto de relevancia en los indicadores de la Nación colombiana. En ese sentido, la gran encuesta integrada de hogares citada en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022² muestra las siguientes cifras que llevan a sacar algunas conclusiones preocupantes sobre el futuro de esta población:

Tabla III-12. Distribución de la población joven, según estados, por rangos de edad, 2017

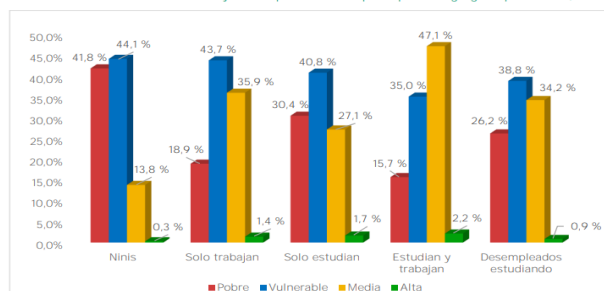
Estados	Rangos de edad (años)					
	De 14 a 21		De 22 a 28		De 14 a 28	
Ninias	1.261.501	19,2%	1.331.619	23,5%	2.593.120	21,2%
Solo trabajan	1.369.435	20,8%	3.430.832	60,5%	4.800.267	39,2%
Solo estudian	3.141.537	47,8%	272.892	4,8%	3.414.429	27,9%
Estudian y trabajan	649.195	9,9%	532.325	9,4%	1.181.520	9,7%
Desempleados estudiando	153.700	2,3%	98.785	1,7%	252.485	2,1%
Total	6.575.368	100,0%	5.666.452	100,0%	12.241.819	100,0%

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos SESS-DNP.

Como se puede observar, el total de la población joven en Colombia para el año 2017 ascendía a 12.241.819, de los cuales, tan solo el 37.6% de la población se encontraba estudiando. Estas cifras denotan la deuda histórica que tiene el Estado colombiano con la población joven, pues no existen las garantías suficientes que permitan asegurar la formación en educación superior.

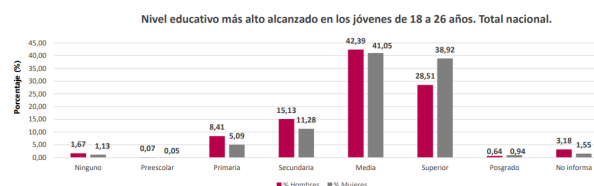
Igualmente, el documento citado establece que las actividades que desarrollan los jóvenes también están relacionadas con sus ingresos. Por un lado, se observa que el 85,9% de los jóvenes que ni estudian ni trabajan son pobres o están en situación de vulnerabilidad. Esta misma situación se refleja en los jóvenes que dedican su tiempo únicamente a trabajar: el 62,6% se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, tal como se aprecia a continuación:

Gráfica 19. Distribución de los jóvenes por actividad principal desagregado por clases, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos DNP.

Ahora bien, en específico las cifras de educación superior oficiales muestran cifras alarmantes, pues, entre los 18 y los 26 años, al menos el 38% de los hombres alcanzan la educación superior, y solo el 28% de las mujeres llegan a ese nivel. Tal como se refleja en la siguiente gráfica del Dane.



Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. Diario Oficial* número 50.964 p. 364 de las bases del plan. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Deserción universitaria en el ámbito comparado y nacional.

Según un estudio sobre deserción del Banco Mundial, citado en la revista EducaT³ para el año 2015 Colombia ocupaba el segundo nivel de deserción más alto de toda Latino América, sólo está por encima Bolivia con una tasa 6 puntos porcentuales por encima, llegando al 48%, y seguido por Ecuador en el tercer lugar con 10 puntos porcentuales por debajo de Colombia:

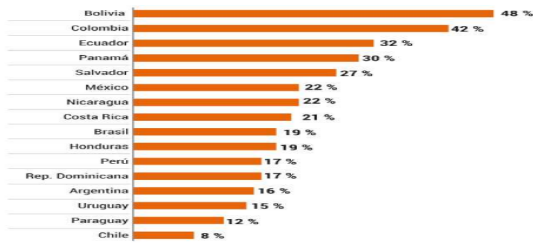
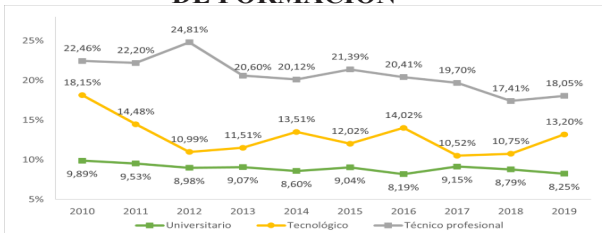


Figura 2. Deserción universitaria en Latinoamérica 2015.

En el ámbito doméstico, el Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies) del Ministerio de Educación Nacional, dan cuenta que a pesar de que en Colombia se ha venido reduciendo significativamente los niveles de deserción, las cifras no llegan a lo esperado quedando aun esfuerzos por hacer con la finalidad de dejar en niveles más bajos, los indicadores en esta materia.

TASA DE DESERCIÓN ANUAL SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN



Fuente: Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies). Corte de los datos: noviembre de 2020⁴.

En consonancia con la problemática sobre la deserción descrita, se encuentran disposiciones de este proyecto de ley en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

Así las cosas, el proyecto de ley permite avanzar en la reducción de las tasas de deserción en la educación superior, aumenta la cobertura en educación superior, mejora las oportunidades de empleo e ingresos de los hogares colombianos, mejora las habilidades mediante el aprendizaje, reduce las desigualdades económicas y sociales así como promueve el desarrollo del país.

7. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación

económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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.” (Subrayado fuera de texto original).

8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner

³ Revista EducaT, ISSN 2745-2115. e-ISSN 2745-2107, enero-junio 2021, UNAD. Pág. 18. Disponible en: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/educat/article/view/4738>.

⁴ https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?_noredirect=1

en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁵, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

También el Consejo de Estado el año 2010⁶ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales,

⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte

un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
TÍTULO		
<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY 1012 DE 2006 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS EL ARTÍCULOS 1° DE LA LEY 1012 DE 2006 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 111 Y 114 DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>Se incluye el artículo 114 de la Ley 30 de 1992 ya que se incluye un artículo que pretende modificarlo y se excluye la disposición respecto a la Ley 1012 de 2006, señalando directamente la norma original.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación del artículo 1° de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación del artículo 1° de la Ley 1012 de 2006 que modificó el los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes <u>de último grado de colegios públicos</u> de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.</p>	<p>Se excluyen las disposiciones respecto de la Ley 1012 de 2006 por técnica legislativa y solo se deja la Ley 30 de 1992.</p> <p>Se incluye el artículo 114 toda vez que se pretende modificar mediante un nuevo artículo propuesto en el proyecto de ley.</p> <p>Se agrega la expresión “de último grado de colegios públicos” para especificar aún más el grupo poblacional beneficiario del alcance de los Fondos Educativos.</p>
<p>Artículo 2°. Creación de la estampilla pro fondos educativos. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen de conformidad con la Ley 1012 de 2006, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar el acceso a la educación y promover el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior pública y privada de los estudiantes que cumplan los requisitos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Podrán adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos las entidades territoriales con una carga tributaria no mayor al 18%.</p>	<p>Artículo 2°. Creación de la estampilla pro fondos educativos. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen de conformidad con la el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 Ley 1012 de 2006, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar el acceso a la educación y promover el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior pública y privada de los estudiantes <u>de último grado de los colegios públicos</u> que cumplan los requisitos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Podrán adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos las entidades territoriales con una carga tributaria no mayor al 18%.</p>	<p>Se eliminan las disposiciones respecto de la Ley 1012 de 2006 y se incluye el artículo de la Ley 30 de 1992 por técnica legislativa.</p> <p>Se agrega la expresión “de último grado de colegios públicos” para especificar aún más el grupo poblacional beneficiario del alcance de los Fondos Educativos.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 3°. Naturaleza jurídica de la estampilla. La Estampilla Pro Fondos Educativos es una contribución parafiscal con destinación específica que propende por el acceso y la permanencia a la educación superior y que será administrada directamente por el ente territorial en cuyo favor se impone el tributo.</p>	<p>Artículo 3°. Naturaleza jurídica de la estampilla. La Estampilla Pro Fondos Educativos es una contribución parafiscal con destinación específica que propende por el acceso y la permanencia a la educación superior y que será administrada directamente por el ente territorial en cuyo favor se impone el tributo.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 4°. Hecho generador. El hecho generador de la estampilla serán todos los contratos de obra que suscriba el Departamento, Municipio o Distrito.</p>	<p>Artículo 4°. Hecho generador. El hecho generador de la estampilla serán todos los contratos de obra que suscriba el Departamento, Municipio o Distrito.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 5°. Destinación específica. Los recursos efectivamente recaudados por la estampilla se destinarán al Fondo Educativo de la entidad territorial, que financiará exclusivamente la matrícula en instituciones de educación superior por medio de becas a los estudiantes de bachillerato que cumplan con los requisitos dispuestos en esta ley.</p>	<p>Artículo 5°. Destinación específica. Los recursos efectivamente recaudados por la estampilla se destinarán al Fondo Educativo de la entidad territorial, que financiará exclusivamente la matrícula en instituciones de educación superior o el sostenimiento de los estudiantes para garantizar la permanencia en las mismas, por medio de becas a los estudiantes de bachillerato que cumplan con los requisitos dispuestos en esta ley.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 6°. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será toda persona natural o jurídica que suscriba contratos de obra pública con el ente territorial en el cual haya sido creado el Fondo Educativo de que trata la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será toda persona natural o jurídica que suscriba contratos de obra pública con el ente territorial en el cual haya sido creado el Fondo Educativo de que trata la presente ley.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 7°. Sujeto activo. El sujeto activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos es el respectivo ente territorial, a través de la Secretaría de Hacienda o la entidad que haga sus veces.</p>	<p>Artículo 7°. Sujeto activo. El sujeto activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos es el respectivo ente territorial, a través de la Secretaría de Hacienda o la entidad que haga sus veces:</p>	Se elimina la expresión de la Secretaría de Hacienda porque se entiende redundante, pues ya se sabe que es el ente territorial el sujeto activo.
<p>Artículo 8°. Base gravable. La base gravable será el valor total de los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales que implementen la estampilla.</p>	<p>Artículo 8°. Base gravable. La base gravable será el valor total de los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales que implementen la estampilla.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 9°. Tarifa. La tarifa de la Estampilla Pro Fondos Educativos establecida por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del hecho generador sujeto al gravamen.</p> <p>Parágrafo. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla.</p>	<p>Artículo 9°. Tarifa. La tarifa de la Estampilla Pro Fondos Educativos establecida por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del hecho generador sujeto al gravamen.</p> <p>Parágrafo. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla.</p>	Sin modificaciones.

<p>TEXTO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 10. Cuenta Maestra Especial y Transferencia. El Sujeto Activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos creará una cuenta maestra especial para el depósito y transferencia denominada: Estampilla Pro Fondos Educativos.</p>	<p>Artículo 10. Cuenta Maestra Especial y Transferencia. El Sujeto Activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos creará una cuenta maestra especial para el depósito y transferencia denominada: Estampilla Pro Fondos Educativos.</p>	<p>Se elimina toda vez que no se requiere una cuenta distinta a la del Fondo para que se depositen los recursos recaudados por la estampilla.</p>
<p>Artículo 11. Rendimientos financieros. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos, se deberán destinar para el objeto de la misma.</p> <p>Parágrafo 1º. El recaudo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será declarable en los formatos y términos que para el efecto determine la Secretaría de Hacienda departamental, municipal o distrital.</p> <p>Parágrafo 2º. En caso de que el valor del recaudo y giro por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos no sea pagado al Sujeto Activo conforme a la obligación del presente artículo, el Sujeto Pasivo será acreedor de las sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico.</p>	<p>Artículo 101. <i>Rendimientos financieros.</i> Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos, se deberán destinar para el objeto de la misma.</p> <p>Parágrafo 1º. El recaudo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será declarable en los formatos y términos que para el efecto determine la Secretaría de Hacienda departamental, municipal o distrital.</p> <p>Parágrafo 2º. En caso de que el valor del recaudo y giro por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos no sea pagado al Sujeto Activo conforme a la obligación del presente artículo, el Sujeto Pasivo será acreedor de las sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico.</p>	<p>Se modifica la numeración teniendo en cuenta el artículo eliminado.</p> <p>Se elimina el parágrafo 1º toda vez que el parágrafo del artículo 9º establece que las entidades territoriales deberán retener el porcentaje de la estampilla.</p> <p>Se elimina el parágrafo 2º toda vez que el contratista no va a efectuar el pago de la estampilla sino que la entidad territorial deberá descontar el porcentaje correspondiente a la contribución.</p>
<p>Artículo 12. Vigilancia y control. La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales de conformidad con las funciones asignadas, serán las encargadas de vigilar y controlar la inversión de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos y su ejecución.</p>	<p>Artículo 11. Vigilancia y control. La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales de conformidad con las funciones asignadas, serán las encargadas de vigilar y controlar la inversión de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos y su ejecución.</p>	<p>Se elimina el artículo toda vez que no se requiere una nueva disposición normativa para que las contralorías ejerzan la vigilancia y control a la inversión de los recursos, pues éstas competencias ya las da la constitución y la Ley.</p>
<p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1º. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y/o a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales que para tales fines se creen; estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</p>	<p>Artículo 113. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 111. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes <u>de educación media pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de escasos ingresos económicos</u>, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación <u>superior</u>, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y/o a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales que para tales fines se creen; estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</p>	<p>Se modifica la numeración teniendo en cuenta el artículo eliminado.</p> <p>Se eliminan las disposiciones respecto de la Ley 1012 de 2006 y se aclara que se modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992.</p> <p>Se elimina la expresión: “de escasos ingresos económicos” toda vez que la mayoría de los estudiantes pertenecientes a educación media no perciben ingresos económicos y se reemplaza por la expresión: “pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica”.</p>

<p>TEXTO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Parágrafo 1º. Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán ayudas económicas a estudiantes de escasos ingresos económicos mediante el otorgamiento de becas teniendo en cuenta los siguientes parámetros:</p> <p>a) Tener nacionalidad colombiana;</p> <p>b) Beneficiar a estudiantes que tengan el mejor rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma;</p> <p>c) Pertenecer a los estratos 1, 2 y 3;</p> <p>d) Distribuir de manera equitativa los recursos en todas las instituciones públicas del ente territorial, de manera que la asignación de recursos se haga de manera proporcional al número de estudiantes que pertenecen a cada institución;</p> <p>e) Ser miembro de una institución educativa de carácter público;</p> <p>f) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa.</p> <p>Parágrafo 2º. Los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales del presente artículo tendrán como fuentes de financiación:</p>	<p>Parágrafo 1º. Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán ayudas económicas a <u>los estudiantes del último grado de la educación media pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de escasos ingresos económicos</u> mediante el otorgamiento de becas teniendo en cuenta los siguientes parámetros:</p> <p>a) Tener nacionalidad colombiana;</p> <p>b) <u>Estar residiendo en el ente territorial respectivo por un tiempo no inferior a dos (2) años antes de iniciar el proceso de asignación de la beca;</u></p> <p>c) Beneficiar a estudiantes que <u>tengan obtengan el los mejores resultados en el examen de estado que se realiza en el proceso de culminación de la educación media en cada institución educativa y/o el mejor</u> rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma.</p> <p>c) Pertenecer a los estratos 1, 2 y 3.</p> <p><u>d) Estar registrado en la base del Sisbén IV y pertenecer a uno de los grupos A, B o C.</u></p> <p>¶ e) Asignar las ayudas económicas garantizando que lleguen a los estudiantes de todos los colegios públicos del ente territorial. De manera que a los estudiantes de cada colegio les corresponderá un valor proporcional de la totalidad de recursos disponibles para la respectiva vigencia, en relación a la cantidad de estudiantes del último grado de cada colegio, de tal forma, que a mayor número de estudiantes del último grado de cada colegio, mayor cantidad de recursos deberán ser asignados a los estudiantes de cada institución. Distribuir de manera equitativa los recursos en todas las instituciones públicas del ente territorial, de manera que la asignación de recursos se haga de manera proporcional al número de estudiantes que pertenecen a cada institución.</p> <p>e) <u>f) Ser miembro de una institución educativa de carácter público del último grado;</u></p> <p>f) <u>g) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa de acceso o permanencia a la educación.</u></p> <p><u>h) Ser admitido en una institución de educación superior.</u></p> <p>Parágrafo 2º. Los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales del presente artículo tendrán <u>podrán tener</u> como fuentes de financiación:</p>	<p>Se aclara que las instituciones de educación superior harán parte de la elaboración e implementación de la política general de ayudas.</p> <p>Se elimina la expresión “y créditos” toda vez que las instituciones de educación superior no otorgan créditos educativos.</p> <p>Se especifica que los estudiantes beneficiarios de las ayudas deben estar cursando el último grado de la educación media.</p> <p>Se modifican los requisitos para poder acceder a los créditos, adicionando el de un mínimo de permanencia en la entidad territorial antes del otorgamiento del crédito, se cambia el rendimiento académico por los mejores resultados en las pruebas de Estado, se cambia el requisito de pertenecer a los estratos 1, 2 y 3 por el registro del Sisbén IV toda vez que la estratificación atiende a la clasificación de los inmuebles y no a la condición socioeconómica de los hogares.</p> <p>Se modifica el literal del reparto de los recursos para dar más claridad al texto.</p> <p>Se aclara que los beneficiarios no pueden serlo de otro programa de acceso a la educación superior y que para ser beneficiario se requiere ser admitido en un programa educativo de educación superior.</p> <p>Se aclara que el plan padrino puede armonizarse con otros programas del gobierno siempre y cuando no se pierda el objetivo del mismo.</p> <p>Se incluye que el Comité Administrador deberá elaborar un reglamento operativo del fondo, así como elaborar su propio reglamento de funcionamiento.</p>

<p>TEXTO DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la Estampilla Pro Fondos Educativos.</p> <p>2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello.</p> <p>3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos.</p> <p>4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo.</p> <p>5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello.</p> <p>6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.</p> <p>7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial.</p> <p>8. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Parágrafo 3°. Plan Padrino. En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del parágrafo 2° de este artículo, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4°. La administración de los Fondos Educativos estará a cargo de un Comité, quien hará la adjudicación de las becas de los estudiantes beneficiarios de las mismas en cada semestre académico; previa lista avalada y enviada por el Comité Directivo de las instituciones educativas correspondientes. Para la elaboración de dicha lista y selección de los beneficiarios, el Comité Directivo y el Comité Administrador del fondo deberán tener en cuenta aquellos estudiantes que cumplan con lo previsto en el parágrafo 1° del presente artículo.</p>	<p>1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la Estampilla Pro Fondos Educativos.</p> <p>2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello.</p> <p>3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos.</p> <p>4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo.</p> <p>5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello.</p> <p>6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.</p> <p>7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial.</p> <p>8. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.</p> <p>Parágrafo 3°. Plan Padrino. En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del parágrafo 2° de este artículo, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley. <u>Este plan se podrá armonizar con otros que ya se encuentren en ejecución, siempre que se conserve la finalidad de lo dispuesto en este parágrafo.</u></p> <p>Parágrafo 4°. La administración de los Fondos Educativos estará a cargo de un Comité, quien hará la adjudicación de las becas de los estudiantes beneficiarios de las mismas en cada semestre académico; previa lista avalada y enviada por el Comité Directivo de las instituciones educativas correspondientes. Para la elaboración de dicha lista y selección de los beneficiarios, el Comité Directivo y el Comité Administrador del fondo deberán tener en cuenta aquellos estudiantes que cumplan con lo previsto en el parágrafo 1° del presente artículo. <u>El Comité Administrador deberá establecer un reglamento operativo del fondo, así como desarrollar y aprobar su propio reglamento.</u></p>	<p>Se agregan dos parágrafos 9° y 10, para asegurar que el fondo entre en operación una vez cuente con los recursos suficientes que le permitan financiar las becas de los estudiantes a beneficiar hasta la culminación del programa educativo y para que la totalidad de recursos del fondo no sea utilizada en una vigencia sino que se encuentre un punto de equilibrio que permita financiar a los estudiantes que se van graduando año a año.</p>

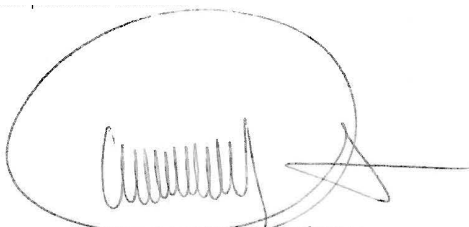
TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 5°. En el orden municipal, el Comité Administrador del Fondo estará conformado por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda, el Personero Municipal y los rectores de los colegios públicos del respectivo ente territorial.</p> <p>Parágrafo 6°. En el orden departamental, el Comité estará conformado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Contralor Departamental.</p> <p>Parágrafo 7°. En el orden distrital, el Comité estará conformado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Personero Distrital.</p> <p>Parágrafo 8°. El otorgamiento de las becas estará sujeto a la disposición de recursos del Fondo Educativo correspondiente, por lo cual se otorgarán hasta el agotamiento de los recursos que estén dispuestos en el Fondo Educativo. El apoyo económico que reciban los estudiantes por concepto de becas, será de hasta 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>	<p>Parágrafo 5°. En el orden municipal, el Comité Administrador del Fondo estará conformado por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda, el Personero Municipal y los rectores de los colegios públicos del respectivo ente territorial.</p> <p>Parágrafo 6°. En el orden departamental, el Comité estará conformado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Contralor Departamental.</p> <p>Parágrafo 7°. En el orden distrital, el Comité estará conformado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Personero Distrital.</p> <p>Parágrafo 8°. El otorgamiento de las becas estará sujeto a la disposición de recursos del Fondo Educativo correspondiente, por lo cual se otorgarán hasta el agotamiento de los recursos que estén dispuestos en el Fondo Educativo. El apoyo económico que reciban los estudiantes por concepto de becas, será de hasta cinco (5) 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>Parágrafo 9°. <u>Para la entrada en operación del fondo, se deberá contar con la disponibilidad de recursos que garanticen poder encontrar un punto de equilibrio entre las becas que se están otorgando y las que se van a financiar de acuerdo a los graduandos de cada vigencia. De tal manera que se pueda asegurar que se cuenta con recursos que permitan otorgar las becas hasta la terminación del respectivo programa académico.</u></p> <p>Parágrafo 10. <u>Las becas que se otorguen en virtud del presente artículo, se otorgarán por todo el tiempo de duración del programa de formación técnica, tecnológica o profesional, que se adelante en una Institución de Educación Superior.</u></p> <p>Parágrafo 11. <u>Las demás condiciones mediante las cuales operarán los Fondos Educativos serán reglamentadas por el Gobierno nacional y en el Reglamento Operativo del Fondo que será elaborado por el Comité Administrador del mismo.</u></p>	
	<p><u>Artículo 12. Modifíquese el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</u></p> <p><u>Artículo 114. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y a los Fondos Educativos del artículo 111 de la presente Ley cuando aplique y a ellos corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. En este evento la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno nacional reglamentará los criterios de asignación.</u></p>	<p>Se adiciona un nuevo artículo teniendo en cuenta que en el proyecto de ley se deja abierta la posibilidad de que recursos de nación concurren al fondo y en ese sentido, debe modificarse el artículo 114 de la Ley 30 de 1992 para que los recursos de esta fuente de financiación no sólo concurren al Icetex sino que puedan integrar los fondos educativos.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 14. Convenios entidades territoriales, universidades e Icetex. Las entidades territoriales podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas que trata esta ley. Se dará prioridad a las instituciones de educación superior que hayan celebrado convenios con las entidades territoriales que ofrezcan mayores descuentos al estudiante. A los convenios celebrados entre las entidades territoriales y las universidades, podrá concurrir el Icetex, con el fin de cubrir el cien por ciento de la matrícula de los estudiantes beneficiarios de la misma.</p>	<p>Artículo 134. Convenios entidades territoriales, universidades e Icetex. Las entidades territoriales podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas que trata esta ley. Se dará prioridad a las instituciones de educación superior que hayan celebrado convenios con las entidades territoriales que ofrezcan mayores descuentos al estudiante. A los convenios celebrados entre las entidades territoriales y las universidades, podrá concurrir el Icetex, con el fin de cubrir el cien por ciento de la matrícula de los estudiantes beneficiarios de la misma.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 145. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

19. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones, teniendo en cuenta el pliego de modificaciones y el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

11. TEXTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación de los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales,

así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de último grado de colegios públicos de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Creación de la Estampilla Pro Fondos Educativos. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen de conformidad con el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar el acceso a la educación y promover el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior pública y privada de los estudiantes de último grado de los colegios públicos que cumplan los requisitos de la presente ley.

Parágrafo. Podrán adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos las entidades territoriales con una carga tributaria no mayor al 18%.

Artículo 3º. Naturaleza jurídica de la estampilla. La Estampilla Pro Fondos Educativos es una contribución parafiscal con destinación específica que propende por el acceso y la permanencia a la educación superior y que será administrada directamente por el ente territorial en cuyo favor se impone el tributo.

Artículo 4º. Hecho generador. El hecho generador de la estampilla serán todos los contratos de obra que suscriba el Departamento, Municipio o Distrito.

Artículo 5º. Destinación específica. Los recursos efectivamente recaudados por la estampilla se destinarán al Fondo Educativo de la entidad territorial, que financiará exclusivamente la matrícula en instituciones de educación superior o el sostenimiento de los estudiantes para garantizar la permanencia en las mismas, por medio de becas a los estudiantes de bachillerato que cumplan con los requisitos dispuestos en esta ley.

Artículo 6°. *Sujeto pasivo.* El sujeto pasivo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será toda persona natural o jurídica que suscriba contratos de obra pública con el ente territorial en el cual haya sido creado el Fondo Educativo de que trata la presente ley.

Artículo 7°. *Sujeto activo.* El sujeto activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos es el respectivo ente territorial.

Artículo 8°. *Base gravable.* La base gravable será el valor total de los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales que implementen la estampilla.

Artículo 9°. *Tarifa.* La tarifa de la Estampilla Pro Fondos Educativos establecida por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del hecho generador sujeto al gravamen.

Parágrafo. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla.

Artículo 10. *Rendimientos financieros.* Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos, se deberán destinar para el objeto de la misma.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 el cual quedará así:

Artículo 111. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de educación media pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación superior, establecerán una política general de ayudas para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y/o a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales que para tales fines se creen; estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.

Parágrafo 1°. Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán ayudas económicas a los estudiantes del último grado de la educación media pertenecientes a hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica mediante el otorgamiento de becas teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a) Tener nacionalidad colombiana;
- b) Estar residiendo en el ente territorial respectivo por un tiempo no inferior a dos (2) años antes de iniciar el proceso de asignación de la beca;
- c) Beneficiar a estudiantes que obtengan los mejores resultados en el examen de estado que se realiza en el proceso de culminación de la educación media en cada institución educativa y/o el mejor rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma;
- d) Estar registrado en la base del Sisbén IV y pertenecer a uno de los grupos A, B o C;
- e) Asignar las ayudas económicas garantizando que lleguen a los estudiantes de todos los colegios públicos del ente territorial. De manera que a los estudiantes de cada colegio les corresponderá un valor proporcional de la totalidad de recursos disponibles para la respectiva vigencia, en relación a la cantidad de estudiantes del

último grado de cada colegio, de tal forma, que a mayor número de estudiantes del último grado de cada colegio, mayor cantidad de recursos deberán ser asignados a los estudiantes de cada institución;

f) Ser miembro de una institución educativa de carácter público del último grado;

g) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa de acceso o permanencia a la educación;

h) Ser admitido en una institución de educación superior.

Parágrafo 2°. Los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales del presente artículo podrán tener como fuentes de financiación:

1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la Estampilla Pro Fondos Educativos.

2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello.

3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos.

4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo.

5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello.

6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.

7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial.

8. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 3°. *Plan Padrino.* En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del parágrafo 2° de este artículo, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley. Este plan se podrá armonizar con otros que ya se encuentren en ejecución, siempre que se conserve la finalidad de lo dispuesto en este parágrafo.

Parágrafo 4°. La administración de los Fondos Educativos estará a cargo de un Comité, quien hará la adjudicación de las becas de los estudiantes beneficiarios de las mismas en cada semestre académico; previa lista avalada y enviada por el Comité Directivo de las instituciones educativas correspondientes. Para la elaboración de dicha lista y selección de los beneficiarios, el Comité Directivo y el Comité Administrador del fondo deberán tener en cuenta aquellos estudiantes que cumplan con lo previsto en el parágrafo 1° del presente artículo. El Comité Administrador deberá establecer un reglamento operativo del fondo, así como desarrollar y aprobar su propio reglamento.

Parágrafo 5°. En el orden municipal, el Comité Administrador del Fondo estará conformado por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda, el Personero Municipal y los rectores de los colegios públicos del respectivo ente territorial.

Parágrafo 6°. En el orden departamental, el Comité estará conformado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Contralor Departamental.

Parágrafo 7º. En el orden distrital, el Comité estará conformado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Personero Distrital.

Parágrafo 8º. El otorgamiento de las becas estará sujeto a la disposición de recursos del Fondo Educativo correspondiente, por lo cual se otorgarán hasta el agotamiento de los recursos que estén dispuestos en el Fondo Educativo. El apoyo económico que reciban los estudiantes por concepto de becas, será de hasta cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo 9º. Para la entrada en operación del fondo, se deberá contar con la disponibilidad de recursos que garanticen poder encontrar un punto de equilibrio entre las becas que se están otorgando y las que se van a financiar de acuerdo a los graduandos de cada vigencia. De tal manera que se pueda asegurar que se cuenta con recursos que permitan otorgar las becas hasta la terminación del respectivo programa académico.

Parágrafo 10. Las becas que se otorguen en virtud del presente artículo, se otorgarán por todo el tiempo de duración del programa de formación técnica, tecnológica o profesional, que se adelante en una Institución de Educación Superior.

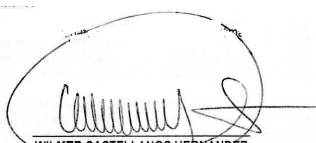
Parágrafo 11. Las demás condiciones mediante las cuales operarán los Fondos Educativos serán reglamentadas por el Gobierno nacional y en el Reglamento Operativo del Fondo que será elaborado por el Comité Administrador del mismo.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 114. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y a los Fondos Educativos del artículo 111 de la presente ley cuando aplique y a ellos corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o posdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. En este evento la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno nacional reglamentará los criterios de asignación.

Artículo 13. Convenios entidades territoriales, universidades e Icetex. Las entidades territoriales podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas que trata esta ley. Se dará prioridad a las instituciones de educación superior que hayan celebrado convenios con las entidades territoriales que ofrezcan mayores descuentos al estudiante. A los convenios celebrados entre las entidades territoriales y las universidades, podrá concurrir el Icetex, con el fin de cubrir el cien por ciento de la matrícula de los estudiantes beneficiarios de la misma.

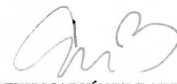
Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Coordinador ponente
Representante a la Cámara por Boyacá

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

Bogotá D.C., 9 de mayo de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.315 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1012 DE 2006, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrito por el WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA
SEGUNDO DEBATE,
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2021
CÁMARA**

por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de mayo de 2023

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

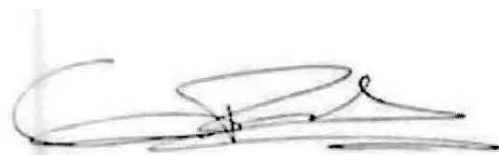
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia de archivo para Segundo Debate del Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara

Respetado presidente:

De acuerdo a la ratificación realizada el pasado 13 de diciembre de 2022, por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Negativa para Segundo Debate, al Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones.*

Del honorable Representante,



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus*

Covid-19 y se dictan otras disposiciones, fue radicado el 18 de agosto de 2021 en la Honorable Cámara de Representantes, por los Representantes *Nubia López Morales, Henry Fernando Correal Herrera, Mónica Liliana Valencia Montaña, Elizabeth Jay-Pang Díaz*. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes los Representantes *Henry Fernando Correal Herrera, José Luis Correa López, Ómar de Jesús Restrepo Correa*.

El informe de ponencia para primer debate fue discutido y aprobado en la sesión presencial del 30 de marzo de 2022 de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 37, en la cual los Representantes *Henry Fernando Correal Herrera, José Luis Correa López, Ómar de Jesús Restrepo Correa*, fueron designados para rendir ponencia en segundo debate, la cual fue radicada el 3 de mayo de 2022 y se encuentra publicada en la *Gaceta del Congreso* número 441 del 6 de mayo de 2022.

Debido al tránsito legislativo, los ponentes inicialmente asignados para tramitar el presente proyecto de ley no continuaron con su periodo constitucional, por lo que la mesa directiva mediante Oficio número CSPCP 3.7 – 682 - 1099 del 13 de diciembre de 2022 decidió designarme como ponente único para segundo debate, con el fin de continuar con el trámite respectivo. Con el fin de evaluar la viabilidad de la iniciativa y de continuar con su estudio al lado de los autores del proyecto, se radicaron una serie de solicitudes de prórrogas que fueron autorizadas por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, por lo que nos encontramos dentro de los términos establecidos.

En el marco del procedimiento legislativo adelantado, se allegaron los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito público y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en los que ambas entidades se abstuvieron de presentar concepto favorable debido al costo fiscal de la presente iniciativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley tiene por objeto crear un programa de carácter transitorio que corresponderá a una transferencia monetaria condicionada y periódica a favor de los niños, niñas y adolescentes que hayan perdido, por lo menos a uno de sus padres y/o tutores por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, así como crear el Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 (Runahc) y el Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE AL PROYECTO DE LEY

En todo el mundo, los niños, niñas y adolescentes se ven afectados, en particular por los impactos sociales, económicos y familiares que ha dejado la pandemia y en algunos casos por la aplicación de medidas de mitigación que inadvertidamente pueden llegar a generar más daño que bien. No es difícil observar que esas problemáticas inciden en lo que respecta a la pobreza multidimensional, que termina manifestándose en dificultades para el acceso a la educación, a servicios de salud, desnutrición, aumento del fenómeno de la violencia intrafamiliar durante la crisis sanitaria, entre otros, que nos hacen percibir que esta crisis a pesar de ser universal no se ha distribuido por igual, pues los efectos más nocivos se ubican en los países más pobres y en las poblaciones en situación de desventaja o vulnerabilidad.

Nuestro país no es la excepción, el Estado colombiano no solo debe atender las recomendaciones internacionales en derechos humanos de forma integral y no solo las de carácter sanitario en especial frente a la población

objeto del presente proyecto. Recomendaciones como las determinadas por el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), especialmente relativas al gasto público para la realización de los derechos de la niñez, y la necesidad de protegerles frente a los recortes presupuestales, hace necesario que se continúe con la inversión de recursos en estas nuevas víctimas, a través de la financiación de planes integrales, que contemplen entre otros aspectos transferencias monetarias orientadas a las familias en condiciones de pobreza, pobreza extrema de las que hagan parte los niños, niñas y adolescentes.

No obstante, pese a la existencia de la anterior necesidad, a lo largo del trámite del proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha reiterado que las disposiciones contenidas en la presente iniciativa contienen un alto costo fiscal el cual no está contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Inclusión.

Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Concepto número 2-2023-004802 del 21 de febrero de 2023, consideró lo siguiente:

“(…) Este Ministerio reconoce que las transferencias monetarias planteadas en el proyecto de ley podrían mejorar el bienestar de los beneficiarios del programa propuesto, no obstante, se deben tener en cuenta el impacto fiscal que causaría en las finanzas de la Nación, así como los potenciales errores de focalización que se derivarían de la población objeto del programa propuesto, en la medida en que se podrían incluir beneficiarios cuyas condiciones socioeconómicas no correspondan con los criterios de pobreza o vulnerabilidad, entre otros.

Tabla. Estimación fiscal de la iniciativa (pesos de 2022)

Ingreso Solidario por beneficiario - Apoyo Mes	\$	160.000
Ingreso Solidario por beneficiario - Apoyo Anual	\$	1.920.000
Niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años huérfanos de alguno de sus padres por Covid-19*		
		9.300
Total Beneficiarios - Mes	\$	1.488.000.000
Total Beneficiarios - Anual	\$	17.856.000.000

*Cálculo aproximado realizado por los autores de la iniciativa

(*) Cálculo presentado en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El impacto fiscal estimado de la propuesta por transferencias monetarias sería de alrededor de \$17.856 millones anuales (a precios de 2022), lo cual no está contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Inclusión Social. Cabe señalar que en la actualidad no existen en el país estadísticas precisas o registros administrativos sobre el número de niños, niñas y adolescentes que perdieron por lo menos uno de sus padres como causa de la pandemia de la Covid-19. Por tanto, el costo fiscal estimado asume: i) los potenciales beneficiarios señalados en el texto propuesto dentro del proyecto de ley (alrededor de 9.300 menores entre los 0 y 17 años) y ii) un valor de la transferencia monetaria mensual igual a la del Programa Ingreso Solidario (\$160.000 mensuales), el cual fue implementado a raíz de la pandemia de la Covid-19.

Adicionalmente, la creación y mantenimiento del sistema de información Covid-19-Runahc generaría un costo fiscal¹.

¹ Algunos valores de referencia: el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial requirió en 2022 de una apropiación de \$14.470 millones, mientras que para la misma vigencia se destinaron \$5.710 millones al funcionamiento del sistema de información del Instituto Nacional de Salud.

Recursos incluidos en los proyectos “Desarrollo del sistema de información del observatorio nacional de seguridad vial nacional” y “fortalecimiento

Frente a estas propuestas, la iniciativa no establece una fuente de financiación, siendo claro que la implementación de las propuestas generaría un gasto adicional para la Nación, implicando un aumento en el déficit fiscal y afectando la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas. A este respecto, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de estos.

Finalmente, es importante resaltar que en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencial mundial de la vida” 4 se menciona lo siguiente sobre el programa de ingreso básico en el marco de la reforma del sistema de protección social:

“Con el fin de avanzar hacia una protección universal de la población es necesario priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia de las intervenciones que promuevan la acumulación de capital humano y que protejan a los hogares ante choques coyunturales de forma temporal. En ese sentido, se propone establecer un solo programa que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas. El diseño del programa tendrá como eje central el hogar, y el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, bajo un enfoque de género y diferencial, con el propósito de determinar las condicionalidades y/o condiciones de permanencia, que se aplicarían y el monto que recibirían”.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente (...)”.

Como ya se mencionó, el gasto, incluido en las disposiciones del presente proyecto, “implicaría un aumento en el déficit fiscal afectando la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas”. En este sentido, el contenido del presente proyecto carecería de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual iría en contravía de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que:

“En todo momento, 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 (...)**”.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior: **En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.** Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso (...)

Ahora, si bien el citado artículo también dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, puede rendir su concepto frente a la consistencia de los proyectos de ley, en el caso que nos ocupa, la posición negativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la inviabilidad fiscal de esta

iniciativa ha sido reiterativa, tanto en el presente Gobierno como en el Gobierno precedente.

En el mismo sentido, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ha expresado la inviabilidad del proyecto debido a la insostenibilidad que generan las transferencias monetarias condicionadas que se pretenden crear y que, en su lugar, se armonicen con los programas ya existentes con los cuales se aborda la problemática que aquí se busca regular.

Esta entidad, sostuvo en Concepto número S-2023-1400-031661 del 1° de febrero de 2023 en el que manifestaron que se ratificaban en lo señalado mediante Concepto número S-2021-1400-309552 del 2 de noviembre de 2021 y su anexo, frente a las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley en el que manifestaron la inviabilidad de la iniciativa, tal y como se cita inmediatamente:

“(…) **Consideraciones técnicas**

A la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social le corresponde, de conformidad con el artículo 20 del Decreto número 2094 de 2016, entre otras, la función de liderar la implementación y el seguimiento de las políticas, planes y proyectos de transferencias monetarias condicionadas, inclusión productiva, seguridad alimentaria e infraestructura social y hábitat, en la cual, la Asesora para la Niñez, Juventud y Familias recomendó lo siguiente con respecto a la iniciativa legislativa:

Si bien el objeto del proyecto de ley busca contribuir en la materialización de condiciones humanas y sociales que contribuyan al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las circunstancias que rodean la orfandad no puede tipificarse como una vulneración per se, más sí como una condición de vulnerabilidad que implica riesgos de vulneración por lo cual la principal acción del Estado debe ser asegurar la asignación de una custodia hasta la mayoría de edad, garantizando el derecho humano de contar con una familia, además la oferta de servicios alrededor de la familia y por supuesto de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derechos, debe responder a sus necesidades, riesgos y capacidades atendiendo su contexto social, económico y territorial, con enfoque diferencial y de género. **En este orden de ideas, las transferencias monetarias condicionadas pueden resultar insuficientes ante las múltiples dimensiones que rodean a los sujetos de atención. Debe contemplarse de igual forma, que con la implementación de acciones afirmativas como las que propone el proyecto de ley, pueden motivarse incentivos perversos o acciones con daño, que resquebrajen el tejido social o que induzcan a la manipulación de información para acceder a beneficios.**

En tal sentido, se recomienda que los huérfanos del Covid como los denomina el proyecto de ley, puedan ser atendidos en el marco de las políticas públicas ya existentes en armonía con acuerdos intersectoriales que persiguen la concurrencia de atenciones, así como la articulación en sinergia con otras iniciativas de país (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto) (...).

Consideraciones finales

“(…) En la actualidad existen una gran variedad de proyectos de ley que hacen trámite en el Congreso (Senado y Cámara,) todos con objetivos similares para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de las transferencias monetarias, otros para reconocer una renta básica universal, renta vida o ingreso vital, como respuesta a la crisis social y económica originada por la pandemia del

to institucional en tecnologías de información y comunicaciones”, respectivamente.

Covid-19, dentro de los cuales se tienen: Proyecto de ley número 44 de 2020 Senado; Proyecto de ley número 023 de 2020 Cámara; Proyecto de ley número 043 de 2020 Cámara; Proyecto de ley número 359 de 2020 Cámara; Proyecto de ley número 110 de 2020 Senado; Proyecto de ley número 026 de 2020 Cámara; 137 de 2021C; Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara.

- *Es necesario articular todos estos proyectos de ley, al igual que su articulación o sustitución, con los actuales proyectos de transferencias monetarias, de tal forma que la reactivación del desarrollo nacional, que requiere el apoyo de la institucionalidad social, se enrute en forma sostenible, eficiente y efectiva, para alcanzar el propósito del presente proyecto de ley. (...)*

Es por todo lo anterior, que de manera respetuosa se sugiere tener en cuenta las observaciones descritas en el presente acápite, con el fin de articular y armonizar los proyectos de ley que se encuentran en trámite legislativo con objetivos similares, enfocados en atender a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, para que de esta forma sean sostenibles, eficientes y efectivos (...).

Conclusión.

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, respetuosamente se sugiere que el Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones”, no continúe su trámite, al considerar que el Estado colombiano actualmente cuenta con políticas públicas, instituciones y oferta institucional, con las cuales aborda las problemáticas que busca regular la iniciativa legislativa; adicionalmente, y de continuar su curso, se recomienda que la propuesta normativa se adecue en cumplimiento de los artículos 154 y 334 de la Constitución Política”.

Por otra parte, es necesario resaltar que con la reciente aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, se creó el Sistema de Transferencias que tiene como finalidad, por una parte, apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos, dentro del cual se crearon programas como “Renta Ciudadana” y “Hambre Cero”, que junto con los ya existentes, se pretende que entren a cubrir las necesidades de la población objeto del presente proyecto de ley de forma permanente, sostenible, eficiente y efectiva.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, cabe señalar que considero que el fin de la presente iniciativa es a todas luces loable y bien intencionada, por lo que, de ninguna manera me encuentro en desacuerdo con su objeto, sin embargo, desde un ejercicio responsable de la actividad legislativa considero que continuar con el trámite del presente proyecto de ley implicaría un desgaste legislativo, puesto que se ha reiterado el alto costo fiscal que implicaría y su desconocimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que como ya mencionamos, vulneraría lo dispuesto en la Ley 819 de 2013 y lo señalado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, máxime, cuando se acaban de crear programas de transferencias monetarias que pueden suplir la finalidad aquí propuesta y a la población objeto.

En consecuencia y por los motivos expuestos, solicito se archive el presente proyecto.

IV. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades

referidas al parentesco con los candidatos (...)".
(Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, solicito de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **se archive** el Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara, *por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con los motivos que se proponen en este informe de ponencia.

Del honorable Representante,



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Coordinador Ponente

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA CÁMARA, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2022 CÁMARA - 33 DE 2022 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones
(Segunda Vuelta).

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 49. *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias

otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

La ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares, en espacios de atención a la primera infancia y al interior de toda institución educativa y/o instituciones de educación superior, y reglamentará el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, recreativos, en espacios privados abiertos al público, zonas comunes, entidades religiosas, establecimientos carcelarios y de rehabilitación, entre otros. Del mismo modo, la ley establecerá medidas de control eficaces basadas en evidencia científica para proteger de manera integral a la niñez y la adolescencia y a la población en general para prevenir los daños asociados al consumo de cannabis.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias psicoactivas. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

El Estado atenderá con un enfoque de Derechos Humanos y de salud pública a toda la población procurando el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad. Así mismo, con el propósito de garantizar el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, se desarrollarán en forma permanente medidas y estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, principalmente en la niñez y la adolescencia, con apoyo al abandono del consumo e implementación de intervenciones focalizadas para la reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.

En ese mismo sentido, se garantizará el tratamiento y rehabilitación de los consumidores de sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo. Estas medidas y tratamientos requieren el consentimiento informado del consumidor.

El Estado incorporará de manera integral en el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos tanto en la salud como en el desarrollo comunitario.

Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán

la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.

Artículo 2°. Transitorio. El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta e integral en torno a la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas, haciendo énfasis en la prevención del consumo pasivo o secundario por parte de los niños, niñas y adolescentes. Dicha política deberá estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo de dichas sustancias.

Parágrafo. Tratándose de grupos étnicos, el Gobierno nacional deberá agotar la consulta previa, para emitir un decreto para la reglamentación de la materia y garantizará la interculturalidad como elemento esencial del derecho fundamental a la salud para el fortalecimiento efectivo de los saberes, prácticas culturales, formas tradicionales y complementarias afines a la diversidad étnica.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.
5. Establecer, recaudar y administrar tributos a favor del respectivo orden municipal o distrital, por las distintas actividades relativas a la distribución o venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley. Los tributos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La ley regulará los impuestos que decreten los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán

como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura.

Artículo 5°. Transitorio.

El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente y autorice a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 6°. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1° entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este Acto Legislativo.


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Ponente Coordinador


JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Ponente Coordinador

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Ponente

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Ponente

DIÓGENES QUINTERO AMAYA
Ponente


CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Ponente

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 10 de 2023

En Sesiones Plenarias Ordinarias del 26 de abril y 9 de mayo de 2023, fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara - 33 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones (Segunda Vuelta), con las mayorías exigidas por la Constitución y la ley. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Actas de Sesiones Plenarias Ordinarias números 051 y 057 de abril 26 y mayo 9 de 2023, respectivamente, previo su anuncio en Sesiones Plenarias Ordinarias del 24 de abril y 5 de mayo de 2023, correspondientes a las Actas números 050 y 056.


JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se propende por la atención a largo plazo de las personas mayores aumentando su presupuesto y actualizando la distribución de sus recursos.

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2023

14:25

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad - Bogotá
Radicado: 2-2023-022817

Radicado entrada

Número Expediente 18620/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de Ponencia Propuesto para Segundo Debate al Proyecto de ley número 158 de 2022 Cámara, por medio de la cual se propende por la atención a largo plazo de las personas mayores aumentando su presupuesto y actualizando la distribución de sus recursos.

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar la distribución de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor. Para tal fin, el artículo 3°, dispone:

Artículo 3°. Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, entre el 50% y 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el porcentaje restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

Una vez asignados los recursos suficientes, de su partida correspondiente, para los Centros de Bienestar del Anciano, podrán destinarse los recursos restantes para la financiación de las Granjas del Adulto Mayor.

Parágrafo primero. *El recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida y Granjas para Adultos Mayores de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.*

Las entidades territoriales, para la selección de la población objeto de los beneficios destinados a los adultos mayores y/o personas mayores financiados con los recursos de la presente estampilla, implementarán de manera progresiva la versión metodológica más actualizada del Sisbén que para tal fin emita el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo segundo. Serán también fuentes de financiación para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida para las personas mayores y Granjas para Adultos Mayores, en cada una de sus respectivas entidades territoriales, aquellos recursos que provengan del Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales.

(...) (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Respecto de estas propuestas, debe tenerse en cuenta que la modificación de la destinación actual de

la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor podría generar la desfinanciación de compromisos adquiridos por parte de las entidades territoriales para la financiación de los Centros Vida, afectando así la prestación de los servicios que actualmente ofrecen dichas entidades, por lo que se sugiere considerar este impacto.

Por otra parte, resulta importante mencionar que la puesta en marcha de la estampilla debe respetar lo establecido en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003¹, respecto de la retención del 20% del recaudo de la estampilla con destino a los fondos de pensiones de la entidad o al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento en caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad.

En relación con el párrafo segundo del artículo bajo análisis, mediante el cual se consagran como fuentes de financiación para la promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida para las personas mayores y Granjas para Adultos Mayores, **los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR)**, es de anotar que esta propuesta podría resultar inconstitucional por contradecir y modificar lo dispuesto en los artículos 360 y 361 de la Carta Política que regulan de manera estricta y rigurosa el ingreso, recaudo, asignación, distribución, órganos y procedimientos de los recursos de dicho Sistema. Las mencionadas disposiciones constitucionales no establecen la destinación de los recursos del SGR para los fines establecidos en la propuesta de ley y mucho menos su destinación por fuera de los mecanismos e instituciones que prevé el propio sistema.

Adicionalmente, la destinación de los recursos del SGR para fines distintos a los establecidos en las leyes que rigen ese Sistema podría resultar inconstitucional por contradecir los artículos 360 y 361 ibídem, los cuales determinan que, mediante una ley, **de iniciativa del Gobierno nacional**, se regulará la organización y funcionamiento de ese sistema, de manera que cualquier iniciativa que curse en el Congreso de la República que busque regular o modificar los mencionados asuntos requieren del aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia presupuestal, fiscal y de regalías².

Así las cosas, en caso de insistirse en el establecimiento de los recursos del SGR como **fuentes de financiación para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros Vida para las personas mayores y Granjas para Adultos Mayores**, sin contar con el aval de este Ministerio, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

En cuanto a la consagración de los recursos provenientes del Sistema General de Participación como fuente de financiación para los mismos propósitos, su mención no constituye una fuente nueva de financiación para las entidades territoriales y por el contrario aumenta la presión sobre el componente de Propósito General.

Así las cosas, se hace necesario que el proyecto de ley dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, el cual establece que toda iniciativa, a

¹ Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

² Decreto número 4712 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y

través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno radicó el pasado 6 de febrero de 2023, el Proyecto de ley número 273 de 2023 Senado, 383 de 2023 Cámara, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’, el cual fue aprobado recientemente por las Comisiones Conjuntas del Congreso de la República⁴, cuyo texto contempla dentro de la Sección III ‘‘Garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar’’, medidas tendientes a fortalecer e integrar una oferta de servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo, a saber: niños, niñas y adolescente, personas con discapacidad, personas mayores y demás poblaciones definidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.⁵ Adicionalmente, el Gobierno nacional por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñará e implementará un plan de obligatorio cumplimiento destinado al fortalecimiento y mejora de los servicios prestados por las Comisariías de Familia que garanticen el enfoque de género e interseccional, la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y de las personas mayores’’⁶.

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

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

DAFIGR/OAJ

Con copia: Doctor Jaime Luis Lacouture, Secretaria General de la Cámara de Representantes.

se dictan otras disposiciones.

⁴ file:///C:/Users/grubio/Downloads/TEXTO%20APROBADO%20EN%20PRIMER%20DEBATE%20-%20PLAN%20NACIONAL%202022-2026.pdf

⁵ *Gaceta del Congreso* número 274 de 2023 -Pagina 25 - Artículo 95.

⁶ *Gaceta del Congreso* número 274 de 2023 -Pagina 25 - Artículo 180.

CONTENIDO

Gaceta número 476 - viernes 12 de mayo de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN Págs.

Informe de conciliación Texto conciliado del proyecto de ley número 017 de 2021 Cámara, 384 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores. 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate texto propuesto en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas-IVA. 6

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto del proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara, informe de ponencia positiva para primer debate Proyecto de ley numero 315 de 2022 Cámara..... 15

Informe de ponencia negativa para Segundo Debate al Proyecto de ley número 249 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y se dictan otras disposiciones. 30

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo de plenaria Cámara, al proyecto de acto legislativo número 002 de 2022 Cámara - 33 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones (Segunda Vuelta). 34

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley número 158 de 2022 Cámara, por medio de la cual se propende por la atención a largo plazo de las personas mayores aumentando su presupuesto y actualizando la distribución de sus recursos. 35