



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 329

Bogotá, D. C., martes, 2 de abril de 2024

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2023 SENADO

por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural.

Bogotá D.C., marzo 22 de 2024

Doctor,

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY

Secretario General – Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

comision.septima@senado.gov.co

Bogotá, D.C

ASUNTO: Respuesta a la solicitud de concepto al Proyecto de Ley No. 094 de 2023 Senado "Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural".

Respetado Secretario,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de conformidad con las funciones establecidas en su titularidad a través del Decreto 3571 de 2011¹, modificado por el Decreto 1604 de 2020², de manera atenta presenta sus consideraciones sobre el Proyecto de Ley No. 094 de 2023 Senado "Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural", en los siguientes términos:

Comentarios al articulado:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación, el mejoramiento de las condiciones habitacionales en las zonas rurales, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios.

En primer lugar, es importante mencionar que el objeto de este Proyecto de Ley, incluye conceptos como hábitat y condiciones habitacionales, sin embargo, el mismo no hace referencia específicamente al concepto de Vivienda Rural.

En este sentido, es pertinente precisar que la definición de "Vivienda Rural" debe tener en cuenta los siguientes tres enfoques de desarrollo:

1) Desarrollo sostenible: Es la coordinación de intereses regionales, económicos, sociales y ambientales, de forma que los recursos sean aprovechados y potencializados, para que pueda existir equidad territorial y equilibrio medioambiental, relacionado con un hábitat saludable y seguro, brindado por una infraestructura física y de servicios básicos, que se adapta a las condiciones ecológicas del entorno.

2) Desarrollo humano: El cual consiste en concebir la vivienda de interés social rural como un espacio físico, cultural, social y productivo, donde las personas puedan desarrollar su vida y capacidades, es decir la atención de las necesidades humanas fundamentales y reconocer que las personas son sujetos de su propio desarrollo.

3) Desarrollo rural: Este enfoque conduce a evidenciar formas de ocupación, uso y tenencia de la tierra, en el cual la vivienda se constituye como un activo de la economía familiar que brinda posibilidades de aumentar su presupuesto disponible y permite una mayor inclusión del hogar en la economía de mercado, la vivienda rural como parte de la unidad familiar de producción y activo económico.

ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efecto de la presente Ley se entenderán los siguientes conceptos:

1. Vivienda rural dispersa de interés rural: Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural de manera aislada que se encuentra asociada a las formas de vida del campo y no hace parte de centros poblados rurales ni de parcelaciones destinados a vivienda campestre.

Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se permite indicar que, el concepto de "Vivienda Rural Dispersa de Interés Rural" y "Vivienda Rural Nucleada de Interés Social", se encuentran debidamente definidos en la Resolución No. 0536 de 2020, modificada por la Resolución 0725 de 2023 y en el Decreto 1447 de 2015.

En este sentido, este Ministerio considera necesario incluir dichos conceptos a la presente iniciativa legislativa, en las cuales se hace referencia a la denominación de "Vivienda Rural Dispersa de Interés Social" y no a "Vivienda Rural Dispersa de Interés Rural" y se define el tipo de proyecto denominado "Vivienda rural de interés social no nucleada en centros poblados", el cual no se encuentra incluido dentro de la presente iniciativa legislativa.

Así mismo, este Ministerio considera oportuno definir el concepto de Hábitat Rural, con el fin de facilitar intervenciones que permitan incluir elementos de

adecuación cultural, habitabilidad y gasto soportable, así como también, criterios de enfoque diferencial, de eficiencia y sostenibilidad de la vivienda. De manera que, desde la vivienda rural, se contribuya a la superación de la pobreza extrema y al cierre de las brechas sociales entre el campo y la ciudad, no solo para beneficio del subsidiado sino de todo su entorno.

ARTÍCULO 3. La formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:

Al respecto, este Ministerio considera importante que se pueda establecer, como principio fundamental, el cumplimiento de las normas técnicas legalmente establecidas, con el fin de evitar conflictos con otros principios que se apliquen. De esta manera, a continuación, se realizan los comentarios respecto de algunos principios rectores, así:

3. Desarrollo progresivo: Adicional a la definición establecida en este proyecto de Ley, se sugiere incluir lo siguiente: "(...) siempre que cumplan con las normas técnicas vigentes". Lo anterior, con el fin de garantizar que las viviendas cumplan con las mínimas normas de habitabilidad y seguridad técnica.

4. Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución: De manera que se tengan en cuenta la aplicación de soluciones tecnológicas tradicionales como alternativas e innovadoras, que garanticen la optimización de los recursos, los costos y los tiempos de ejecución.

6. Promoción de la vivienda rural como unidad de producción: Sobre este aspecto es importante mencionar que, si bien las entidades que hacen parte del Gobierno Nacional trabajan de manera armónica, las intervenciones en escenarios de producción por parte del Estado no se encuentran a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sino que dicha competencia está en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 4. Teniendo en cuenta los principios rectores expuestos en el artículo 3 de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará mediante una norma técnica especial de construcción y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, los criterios de sismo-resistencia, abastecimiento de agua, electrificación rural y saneamiento básico. Para ello contará con un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 6. Para la ejecución de soluciones individuales de vivienda de interés social rural con recursos provenientes de subsidios familiares nacionales o territoriales y para las modalidades de vivienda nueva o mejorada, no se requerirá de la obtención de Licencia de Construcción. Lo anterior siempre y cuando la Entidad Territorial o la Entidad Operadora, en los casos que se establezca la participación de esta última en el modelo de ejecución, garanticen, a través de la certificación expedida por el interventor en el caso de la vivienda nueva dispersa para lo cual se requiere de una participación activa de todos los actores, que el diseño de las soluciones cumpla con i) disposiciones de normatividad sismorresistente, ii) así como del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente, al momento de la asignación del Subsidio.

Parágrafo 1. Lo planteado en el presente artículo contempla las disposiciones establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 890 de 2017.

Parágrafo 2. Para el caso de las viviendas que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Considerando que este Proyecto de Ley inicialmente hace referencia a soluciones individuales de vivienda y que, posteriormente, hace alusión a la vivienda nueva dispersa, este Ministerio se permite recomendar que, en las definiciones establecidas en el presente documento, se puedan aclarar dichos conceptos. Sin embargo, se advierte que esta disposición legal se encuentra incorporada en el artículo 301 de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", de la siguiente manera:

"Artículo 301. Adiciónese el parágrafo 6° al artículo 6° de la Ley 3a de 1991, así: **Parágrafo 6°.** En los casos en los que se aplique el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno nacional, las entidades territoriales y las Cajas de Compensación Familiar, en las modalidades de mejoramiento de vivienda, vivienda progresiva o construcción en sitio propio, el Gobierno nacional por iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establecerá las condiciones especiales para autorizar la ejecución de las intervenciones y la verificación del cumplimiento de las normas técnicas de construcción que le apliquen a la intervención que se desarrolle, sin que sea necesaria la expedición de la respectiva licencia de construcción o acto de reconocimiento. Las autorizaciones deben estar conforme a lo previsto en el plan de ordenamiento territorial del municipio correspondiente."

Parágrafo 1. El área mínima para una vivienda de interés social rural deberá ser superior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana.

Con relación a lo planteado, es preciso mencionar que el Plan Nacional de Construcción para Viviendas de Interés Social Rural, fue adoptado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de la expedición de la Resolución 0410 de 2021, por medio de la cual se ordena la expedición de una nueva norma técnica de construcción y mejoramiento de Vivienda de Interés Prioritario Rural y Vivienda de Interés Social Rural. Sin embargo, estos temas ya se encuentran reglamentados a través de las siguientes disposiciones:

- NSR-10 Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente.
- Ley 400 de 1997.
- Norma Icontec 2050.
- Resolución 180398 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía (RETIE).
- Resolución 631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Resolución 844 de 2018 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- Resolución 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- Resolución 410 de 2021 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.
- RAS rural (Reglamento de Agua Potable y Saneamiento Básico).

Ahora bien, con referencia a lo establecido en el parágrafo 1 del presente artículo, es pertinente señalar que el área mínima para una vivienda de interés social rural debe respetar el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, de acuerdo con la autonomía de las entidades territoriales, por tanto se podrán establecer las condiciones de habitabilidad que permitan determinar las áreas mínimas para los proyectos de construcción de vivienda o mejoramiento rural, basado en los criterios técnicos que obedezcan a la concertación social, a las situaciones sociales, culturales y geográficas de la vivienda.

ARTÍCULO 5. El Gobierno nacional gestionará nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural y/o redistribuirá el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit.

Este Ministerio se permite informar que se encuentra de acuerdo con lo que propone en el presente artículo de esta iniciativa legislativa, debido a que la generación de nuevas fuentes de recursos permitirá el desarrollo de iniciativas que beneficiaran a más hogares ubicados en las zonas rurales del país. Sin embargo, se sugiere que las nuevas fuentes de recursos, no se limite únicamente a las modalidades aquí descritas, sino que también se incluya la modalidad de vivienda rural nueva.

ARTÍCULO 7. El reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural es la actuación por medio de la cual el curador o la autoridad municipal o distrital competente, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos destinados a vivienda en suelo rural que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia. Para ello, será aplicable la norma técnica de la que habla el artículo 4 de esta Ley.

PARÁGRAFO 1. El reconocimiento de edificaciones de vivienda social rural no se podrá realizar cuando estas se encuentren ubicadas en: (i) baldíos de la nación no adjudicables, (ii) Parques Nacionales Naturales, (iii) predios con solicitudes pendientes o en proceso de restitución conforme a la Ley 1448 de 2011, (iv) predios en proceso de extinción de dominio, o (v) predios en zonas de alto riesgo no mitigable.

PARÁGRAFO 2. El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido adjudicado y sustraído de zonas de reserva forestal o haya culminado el proceso de restitución de tierras.

El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural, es un proceso administrativo que debe garantizar que la vivienda rural construida sin licencias, no constituya un comportamiento contrario a la integridad urbanística sancionada por el Código de Policía, ni al Plan de Ordenamiento Territorial aplicable. Por lo anterior, este Ministerio recomienda acogerse a lo dispuesto en el Plan Nacional de Construcción para Viviendas de Interés Social Rural, el cual fue adoptado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante la expedición de la Resolución 0410 de 2021.

Adicionalmente, se deben modificar las disposiciones contenidas en la Ley 1848 de 2017 y la Ley 2106 de 2019, que reglamentan el reconocimiento de edificaciones ampliando su cobertura en suelo rural o acogiendo en esta norma todas las diversas situaciones que pueden generar una aplicación diferencial de la norma aquí dispuesta.

ARTÍCULO 8. Los actos jurídicos y la inscripción de los actos jurídicos de reconocimiento de edificaciones, que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural, se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento y/o reforzamiento estructural.

Al respecto, es importante indicar que el artículo 36 de la Resolución 755 de 2022 "Por la cual se actualizan las tarifas de los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial", determina que actos se constituyen sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales. Por lo anterior, se sugiere que el artículo objeto de la presente iniciativa legislativa sea revisado a la luz de

<p>lo dispuesto en el artículo 36 de la citada Resolución, para efectos de individualizar que actos jurídicos particularmente por disposición de la Superintendencia de Notariado y Registro se pueden liquidar como actos sin cuantía, y de esa manera, poder acotar la palabra "Actos jurídicos" en el presente artículo.</p> <p>Por otro lado, si bien este artículo busca que algunos actos se puedan constituir sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales, cuando estos recaigan sobre predios rurales, el beneficiario sea una persona natural y la vivienda sea susceptible de mejoramiento y reforzamiento estructural, es importante precisar que la inscripción de estos actos genera costos en las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos. En consecuencia, es pertinente aclarar que para este Ministerio no es viable que a través de los recursos asignados por el Gobierno Nacional para la atención del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) se deban asumir los costos que puedan generar la inscripción y el registro de los actos jurídicos del que trata el presente artículo.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere que una vez se defina que actos se constituye sin cuantía para efectos de la liquidación de derechos notariales, se revise la posibilidad de que esos actos queden exentos de pago por cualquier concepto, ya que con cargo a los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda Rural no es posible asumir ningún pago asociado a inscripciones y demás costos que se puedan generar.</p> <p>ARTÍCULO 9. Los recursos recaudados con objeto del Artículo 512-22 del Estatuto Tributario serán destinados al mejoramiento y construcción de vivienda social y prioritaria rural.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se permite manifestar que se encuentra de acuerdo en apoyar iniciativas legislativas que promuevan la gestión de recursos para el sector de vivienda. En este sentido, no se tienen comentarios negativos frente al artículo y se apoya lo propuesto en el presente precepto normativo.</p> <p>ARTÍCULO 10. Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, podrán incluirse mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing</p>	<p>habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas de FINAGRO, destinado para la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de VIS y VIP rural y la cobertura a la tasa de interés de que trata el parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011.</p> <p>En el marco de lo establecido en el Decreto Ley 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tiene como función primordial formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de la misma, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, agua potable y saneamiento básico, así como también, la estructuración de los instrumentos normativos para su implementación.</p> <p>En este sentido, y en concordancia con lo dispuesto en los párrafos propuestos en el presente artículo, esta cartera ministerial se encuentra de acuerdo en sumar esfuerzos en materia de vivienda rural con otras entidades, que permitan el financiamiento de la vivienda rural por parte de los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR).</p> <p>ARTÍCULO 11. Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la compra y/o construcción de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción, únicamente cuando se verifique que el hogar potencial beneficiario no cuenta con otra vivienda.</p> <p>En cuanto a lo establecido en el mencionado artículo del presente Proyecto de Ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se permite manifestar que se encuentra de acuerdo con la iniciativa propuesta y por tanto se permite apoyar dicho precepto normativo.</p> <p>ARTÍCULO 12. Las medidas de la presente Ley no aplicaran en ningún caso para viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, ni parcelaciones campestres, ni edificaciones que no sean utilizadas como vivienda permanente.</p>
<p>Sobre lo mencionado en el presente artículo, este Ministerio considera pertinente señalar que el mismo corresponde a una aclaración legal que genera la necesidad de establecer en las definiciones, qué se entiende por edificaciones que no son utilizadas como vivienda permanente, si están ubicadas en suelo rural y son viviendas, igual que las parcelaciones campestres ubicadas en suelo rural permitidas de acuerdo con el POT municipal. Se debería acotar a quienes tienen acceso a estos subsidios, si bien se han mencionado en otras normas es clave que se precise.</p> <p>Por otra parte, este Ministerio sugiere que se elimine el concepto de suelo suburbano, debido a que en tanto no se haya realizado su incorporación al suelo urbano, su régimen jurídico continuará siendo suelo rural.</p> <p>ARTÍCULO 13. Para la implementación de las medidas de la presente Ley en territorios de pueblos étnicos, el Gobierno Nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados en los artículos anteriores y garantizando la consulta Previa, Libre e Informada.</p> <p>Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sugiere no incluir el presente artículo, teniendo en consideración que, en el marco de la política de vivienda rural a cargo de este Ministerio, se implementaron los "Lineamientos de Acompañamiento y Gestión social" que incluyen la socialización y la concertación con la comunidad a intervenir, respecto a las especificaciones técnicas, materialidad y demás aspectos técnicos de la vivienda o intervención.</p> <p>Además, es pertinente indicar que, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 2353 de 2019, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, es la entidad competente para dirigir y coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa, garantizando la participación de las comunidades a través de sus instituciones representativas, para proteger su integridad étnica y cultural.</p> <p>ARTÍCULO 14. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De acuerdo con lo expuesto, las disposiciones normativas que se modifican o derogan deben estar incluidas en el artículo 14 del presente Proyecto de Ley.</p> <p>Conclusiones:</p> <p>En conclusión, este Ministerio considera que muchas de las disposiciones legales, de este Proyecto de Ley, incorporan disposiciones normativas que hacen parte del ordenamiento jurídico, específicamente las mismas se</p>	<p>encuentran contenidas en la Ley 2294 de 2023, Ley 2079 de 2021, Ley 1955 de 2019, el Decreto 1247 de 2022, el Decreto 1341 de 2020 y la Resolución 0536 de 2020, la Resolución 410 de 2021 y la Resolución 725 de 2023, las cuales conforman la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural.</p> <p>En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se permite manifestar que, para la aplicación de dicha Ley, deben considerarse las observaciones antes señaladas para cada uno de los artículos referentes a la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural ya establecida, la cual se orienta a la construcción de vivienda nueva y mejoramientos de viviendas, que ofrezcan condiciones de bienestar a la población ubicada en las zonas rurales del territorio nacional.</p> <p>En los términos expuestos se remiten las consideraciones al proyecto de Ley señalado en el asunto, quedando a su disposición para atender cualquier inquietud adicional que al respecto tenga.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: right;">  JUAN PABLO SERRANO CASTILLA Viceministro de Vivienda (E) </p>



Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día 26 del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
REFRENDADO POR: Juan Pablo Serrano Castilla
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 094 de 2023 Senado
TÍTULO DEL PROYECTO: "Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

NÚMERO DE FOLIOS: 10
RECIBIDO EL DÍA: 26 de marzo de 2024
HORA: 12:42 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Praxere José Ospino Rey
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 Secretario General Comisión Séptima
 Senado de la República

Anexo: 10 Folios

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2023 SENADO, 401 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,

Honorable Senador
IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ
 Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 6 – 68
 Ciudad

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 de la Cámara "Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Senador, Juan Diego Echavarría Sánchez, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate para el Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "(...) promover condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez"².

Para el efecto, la iniciativa establece que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al 50%, sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez en títulos de tesorería (TES) Clase B tasa fija o indexados a la UVR del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado y en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera.

De igual manera, el Proyecto de Ley determina las clasificaciones de riesgo que deben cumplir los establecimientos de crédito para efectos de las inversiones de excedentes de liquidez y tratándose de excedentes de liquidez de recursos de regalías y compensaciones, indica que deberá reportarse la inversión trimestralmente a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, la iniciativa señala que la Superintendencia Financiera establecerá los mecanismos para ejercer control y vigilancia en caso de que las entidades del orden territorial inviertan sus excedentes en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios. Al respecto, sería importante que la iniciativa cuente con el respectivo concepto de la Superintendencia Financiera de Colombia.

I. Inversión en excedentes de liquidez

Respecto de las propuestas relacionadas con la inversión de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales, es preciso indicar que estas no implican un gasto o erogación de recursos para las entidades territoriales. No obstante, sí generan un riesgo de seguridad para los recursos públicos que no debe ser desestimado, asunto que es de todo el interés de esta Cartera como cabeza del sector Hacienda. Al respecto, es necesario destacar la normativa actualmente existente, particularmente lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 que dispone lo siguiente:

"Artículo 17. Colocación de excedentes de liquidez. Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio." (Subrayas y negritas fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 49 del Decreto 1525 de 2008³, posteriormente compilado en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015⁴, limitó el espectro de entidades depositarias elegibles, reduciendo su elección a establecimientos bancarios o entidades de promoción y fomento con regímenes especiales como Findeter, Icetex, Bancoldeix y Enterritorio. Dicho artículo reza lo siguiente:

"Artículo 2.3.3.5.1. Ámbito de aplicación. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades a que hace referencia el presente capítulo deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:

i. En Títulos de Tesorería (TES) Clase "B", tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y,

ii. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contemplados en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

(...)" (Subrayas y negritas fuera del texto original).

El objetivo del artículo de 17 de la Ley 819 de 2003 y de sus posteriores decretos reglamentarios fue dotar a las entidades territoriales de la posibilidad de constituir portafolios de inversión diversificados, en virtud de los cuales pudieran administrar su tesorería dándole prioridad a criterios de seguridad y liquidez, y de esta forma asegurar el pago oportuno de sus gastos, objetivo que se debe seguir garantizando independientemente del tipo de entidad en la cual se administren los excedentes.

En este sentido, la promoción y fortalecimiento justo del sector financiero -objeto del Proyecto de Ley-, no debería soportarse en el detrimento de los recursos con los que cuentan las entidades territoriales para satisfacer las necesidades de su población. Es de considerar que los recursos de las entidades territoriales no tienen como fin proveer de fondos a las entidades financieras o a terceros, así como tampoco es su función destinar recursos al ahorro o administración de los mismos mediante la apertura de CDAT, cuentas, títulos, o cualquier otro instrumento financiero como fuente de generación de ingresos. Los recursos incluidos en el presupuesto se deben destinar a atender compromisos y obligaciones conforme a los fines y competencias asignadas a las entidades territoriales en cumplimiento de la Constitución y de la ley y, en este sentido, la inversión de los excedentes de liquidez no puede llegar a afectar el objeto de los recursos. Por consiguiente, los ordenadores de gasto de las entidades territoriales y sus descentralizadas deben **tener la discrecionalidad suficiente para determinar qué tipo de instrumentos financieros son los idóneos para el manejo de recursos y no estar obligados a invertir en dos instrumentos financieros únicamente**, situación que se desprende del artículo 2 del proyecto de Ley cuya redacción impositiva limita el margen de acción de las entidades territoriales.

Ahora bien, el desarrollo normativo actual sobre la materia es reglamentario y así debería mantenerse, dado que permite adoptar por esta vía, con mayor flexibilidad, una regulación acorde al comportamiento de las entidades, lo que no resulta igual mediante ley, pues no debe perderse de vista que los decretos expedidos han sido en virtud de la potestad reglamentaria del ejecutivo y las normas orgánicas de presupuesto, de responsabilidad y transparencia fiscal.

De esta manera, los decretos reglamentarios han permitido en la actualidad determinar las entidades y los instrumentos que cumplen con las condiciones para gestionar los recursos de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas del orden territorial, situación que se estima deseable con el fin de lograr una flexibilidad normativa que permita analizar el comportamiento de las entidades. De esta manera, la definición mediante reglamento ha permitido circunscribir la autorización para recibir excedentes de liquidez a entidades financieras cuyo objeto abarque el ofrecimiento de los productos de ahorro o inversión. Lo anterior, teniendo en cuenta que el espectro de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia cobija múltiples licencias, como bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento, entidades aseguradoras, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, entre otras.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Gaceta del Congreso de la República No. 1757 de 2023, Página 17.

³ Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.
⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, se debe advertir que la iniciativa podría incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad al regular asuntos que son propios de las leyes orgánicas, cuyo trámite legislativo debe cumplir con las solemnidades propias de ese tipo de leyes, según lo exige el ordenamiento superior³.

II. Requisitos de calificación crediticia

De forma similar, resulta inconveniente que los requisitos de calificación crediticia, previamente establecidos en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015, se encuentren definidos de manera explícita en la ley, tal como se pretende en el párrafo 1 del artículo 2 de la iniciativa, dado que esta inflexibilidad normativa limitaría la capacidad del Gobierno nacional para realizar ajustes en los requisitos exigidos, en los casos que las condiciones de mercado hagan inviable su aplicación, aspecto que se considera deseable teniendo en cuenta que los criterios técnicos de mercado, financieros y económicos deben ser determinados de manera cuidadosa, con el fin de proteger el mejor rendimiento de los excedentes de liquidez.

III. Excedentes de liquidez de recursos de regalías

Tratándose de los excedentes de liquidez de recursos de regalías, es preciso señalar que los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) se caracterizan por tener una destinación regulada que proviene de la Constitución Política, en donde se establecen las directrices, parámetros y reglas para su inversión; motivo por el cual, ninguna ley puede apartarse de los preceptos constitucionales.

En este sentido, el artículo 361 de la Constitución, entre otros aspectos, señaló que los ingresos del SGR se deben destinar a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales. Adicional a lo anterior, el mandato constitucional establecido en el inciso 2º del párrafo 7º transitorio del artículo 361 de la Constitución, señala que durante los 20 años siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 04 de 2017, los ingresos generados por rendimientos financieros tendrán una destinación específica: i) el 70% tiene por objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas, exceptuando los rendimientos generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del artículo 361; y, ii) el 30% restante, según la Carta, se destinará a incentivar la producción de los municipios en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos. Por lo anterior, los rendimientos financieros obtenidos por la inversión o manejo de los recursos del SGR tienen una destinación específica dada por la Constitución, motivo que soporta el hecho que los recursos deban ser manejados en una cuenta única.

En este orden de ideas, la Ley 2056 de 2020⁴ en el artículo 162 señaló que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará los recursos del SGR que se encuentren disponibles en la Cuenta Única del Sistema, incluyendo los excedentes de liquidez, a través de inversiones en títulos de deuda pública de la Nación, o en depósitos remunerados del Tesoro Nacional o del Banco de la República.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 2056 de 2020 previó que los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del SGR deben hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del SGR. A las cuentas bancarias de los destinatarios finales, herramienta que como se indicó en párrafos precedentes también es utilizada para garantizar la debida destinación de los rendimientos de estos recursos.

De lo anterior se concluye que los recursos del SGR en el marco de la reglamentación actual son administrados por la DGCPTN en la cuenta única del SGR hasta que se ordene el pago de las obligaciones legalmente adquiridas a favor de los destinatarios finales. En consecuencia, estos recursos no son girados a las cuentas de las entidades territoriales lo que supone el párrafo segundo del artículo segundo del Proyecto de ley.

Con fundamento en lo anterior, se considera que el párrafo 2 del artículo 2 de la iniciativa resulta inconveniente, además de correr un riesgo de inconstitucionalidad, dado que podría vulnerar lo establecido en el artículo 361 superior, por contravenir las reglas constitucionales que rigen el SGR y las leyes que regulan dicho sistema, las cuales son de iniciativa privativa del

³ Artículo 151 de la Constitución Política

⁴ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Gobierno nacional, lo que implica que cualquier modificación de las mismas requieren el aval del Ejecutivo representado en esta Cartera, por ser de su competencia⁵.

IV. Reglamentación integral sobre el manejo de excedentes de liquidez

Por último, es menester señalar que las disposiciones vigentes⁶ reconocen las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para administrar los recursos públicos, incluyendo los excedentes de liquidez de entidades de cualquier orden. De hecho, en la Ley 2294 de 2023⁷, que contiene el actual Plan Nacional de Desarrollo, impulsada por este Ministerio, se incluyó el artículo 315 que prevé la administración transitoria de recursos, por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, provenientes del Presupuesto General de la Nación que vayan a ser transferidos a cualquier entidad estatal, incluyendo las entidades territoriales, y que no tengan como destino el pago a beneficiario final. De igual manera, determina que los rendimientos generados por estos recursos serán registrados a favor de cada entidad y podrán ser requeridos en cualquier momento para ser girados al beneficiario que esta indique.

A partir de las disposiciones que se han venido comentando y que se encuentran actualmente vigentes, desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se está trabajando en una reglamentación integral que modifique el Título 3 de la Parte 2 del Decreto 1068 de 2015 sobre "manejo de excedentes de liquidez", en la que se establezca un esquema de administración e inversiones de los excedentes de liquidez de las distintas entidades, incluyendo las territoriales, respetando en todo caso la autonomía de las entidades estatales y garantizando el registro individualizado de movimientos y saldos.

En este sentido, se considera que la propuesta de norma iría en contravía de la legislación vigente, que está orientada a que las entidades territoriales recurran a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, para brindar los servicios transaccionales que requieren para que sus recursos sean administrados en forma eficiente y que sus esfuerzos de gestión se encaminen a la ejecución presupuestal.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, por las consideraciones de inconveniencia de consagrar una regulación que excedería las pautas o criterios generales y orgánicos a nivel legal, los riesgos de inconstitucionalidad manifestados, y por tratarse de un asunto que actualmente se busca reglamentar por parte de esta Cartera de forma integral, acorde con las funciones de este Ministerio.

En cualquier caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina, responsabilidad y transparencia fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica
DAF/DGCPTN/UR/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Con copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

⁵ Decreto 4712 de 2008 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

⁶ Sobre el particular se debe tener en cuenta entre otros, las siguientes disposiciones normativas:

- Artículo 149 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

- Artículo 315 de la Ley 1955 de 2015, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 "Justicia por Colombia. Pacto por la Equidad".

- Artículo 315 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

- Artículo 7 de la Ley 2342 de 2023, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aprobaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

- Artículo 2 del Decreto 4712 de 2008, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁷ Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

Firmado digitalmente por: MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2023 SENADO, 311 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica



Radicado: 2-2024-014700

Bogotá D.C., 22 de marzo de 2024 18:29

Honorable Congresista
IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.

Asunto: Consideraciones al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 119 de 2023 Senado, 311 de 2022 Cámara, "Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, y en atención a la solicitud elevada por la Honorable Senador, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de Ley referenciado en el asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene como propósito "crear, con carácter de permanencia, la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, la cual propiciará, incentivará y promoverá la participación del sector público y privado en los procesos de resocialización, rehabilitación y reinserción social de dicha población, así como establecer algunos beneficios de orden tributario y administrativo para aquellas entidades, empresas y organizaciones que se vinculen y participen en el programa".

Para tal fin, la iniciativa establece, entre otras, las siguientes propuestas: (i) creación de la política pública de cárceles productivas (PCP); (ii) creación, por parte de la Nación y las entidades territoriales, de programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad confeccione, elabore y produzca bienes comerciales, alimentos, artesanías, productos agrícolas, entre otros; (iii) los internos tendrán derecho a que se remuneren sus labores y servicios por parte de las empresas y organizaciones que participen en el programa; (iv) se crea el Fondo de Sostentamiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FONPCP) como una cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin personería jurídica, administrado por dicha entidad, el cual tendrá por objeto garantizar la permanencia de la política pública de cárceles productivas (PCP) y los programas de cárceles productivas; (v) establecimiento de incentivos y beneficios tributarios para las empresas que hagan parte de los programas.

1. Inclusión de beneficios tributarios

Respecto de las propuestas de carácter tributario, se establece por beneficios a las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas, las siguientes: (i) la exclusión de IVA sobre la comercialización de los productos elaborados, preparados, confeccionados o producidos al interior de los centros de reclusión; (ii) la exclusión de IVA y aranceles para los insumos requeridos en la dotación, operación y mejoramiento

del sistema carcelario, así como los bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas y alimentarias de los reclusos, y aquellos requeridos para el desarrollo de actividades productivas al interior de los establecimientos de reclusión; (iii) exclusión del impuesto al consumo de restaurantes y bares, a la venta de alimentos y bebidas dentro del establecimiento de reclusión; (iv) descuento del 25% del impuesto de la renta y complementarios, aplicable sobre el monto de los gastos por salarios cancelados a favor de la población privada de la libertad; (v) descuento del 25% del impuesto de la renta y complementarios, aplicable sobre el valor de las inversiones realizadas para brindar insumos, maquinaria, elementos de producción y servicios de capacitación bajo el esquema del PCP; (vi) descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional y ante las cámaras de comercio, de conformidad con el número de empleos generados; (vii) autorización a las entidades territoriales para otorgar reducciones en los tributos que corresponden a cada entidad territorial.

Respecto de estos beneficios, es preciso resaltar la implementación de la Ley 2277 de 2022 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", de iniciativa de este Ministerio, cuyo articulado busca, entre otras cosas, "lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social". Lo cual se alcanza "a través de ajustes al sistema tributario, que permitan avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia". Esta Ley tiene por objeto reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos.

Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de gobierno que se desarrollarán en adelante y que están consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que cualquier ajuste a esta política requiere la evaluación del impacto sobre la misma, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social.

En primer lugar de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la facultad del legislador para establecer beneficios tributarios debe estar fundada en razones de orden fiscal, económico o social², además, de estar limitada por los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario³.

En segundo lugar, se destaca que, según el artículo 154 de la Constitución Política, por iniciativa del Gobierno nacional sólo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera Ministerial en materia tributaria, conforme a sus competencias⁴, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵. De ahí que el Proyecto de Ley del asunto podría resultar inconstitucional en la medida que decreta beneficios tributarios sin el aval del Gobierno nacional.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, es pertinente dar las siguientes consideraciones puntuales respecto de los beneficios propuestos, a saber:

- Los beneficios tributarios propuestos consistentes en la exclusión de IVA sobre la comercialización de los productos elaborados, preparados, confeccionados o producidos al interior de los centros de reclusión, y de los bienes que sean requeridos para satisfacer las necesidades básicas y alimentarias de los reclusos, ya que se encuentran previstos en la legislación colombiana, respectivamente, en el artículo 94 de la Ley 2277 de 2022⁶ y el numeral 14 del artículo 476 del Estatuto Tributario, de manera que se solicita su eliminación, para efectos de evitar duplicidad y dispersión normativa.
- La propuesta de exclusión del impuesto sobre las ventas de los bienes "que se destinen para desarrollar actividades productivas al interior de los centros de reclusión", resultaría etérea e-impresca porque no hace referencia a ningún hecho generador del tributo y además no es claro si se refiere a la exclusión a la compra

¹ Gaceta del Congreso 917 de 2003.

² Gaceta del Congreso 917 de 2002.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-109 de 2023. MS. Paola Andrea Meneses Mosquera. "96. (...) tales como: (i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas en razón de desastres naturales; (ii) el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades que ofrecen bienes o servicios de sensibilidad social; (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados con la generación de empleo masivo; (iv) la protección de determinados ingresos laborales; (v) la protección a los cometidos de la seguridad social; y (vi) en general, una mejor redistribución de la renta global que ofrece el balance económico del país."

⁴ Ibidem

⁵ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

⁶ Ver sentencia C-821 de 2011, entre otros

⁷ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

de activos fijos para desarrollar las actividades como se deduce del texto o a la adquisición de materias primas para la producción de bienes; en este último caso sería inocua la exclusión, dado que la venta de los bienes resultantes estaría sujeta al IVA. Ahora bien, si la propuesta se refiere a la adquisición de los bienes que constituirían activos fijos, es de recordar que el impuesto puede recuperarse vía determinación del impuesto sobre la renta.

- La exclusión del impuesto nacional a los responsables del consumo de restaurantes y bares la venta de alimentos y bebidas al interior de los centros de reclusión requiere precisión técnica, en la medida que confunde la responsabilidad del impuesto, la cual se predica de los sujetos con la causación o la exclusión de este.
- Respecto de los beneficios tributarios al impuesto de renta y complementarios, dada la falta de argumentación de estas propuestas, impide profundizar sobre su conveniencia, pertinencia y procedencia.
- En cuanto al descuento tributario del "veinticinco por ciento 25% del valor de las inversiones que se realicen con el propósito de facilitar y proveer insumos, maquinaria, elementos de producción y servicios de capacitación a los programas de cárceles productivas", el texto propuesto no da claridad sobre lo que se entiende por "inversiones", por lo que resulta confusa y podría presentar diferentes interpretaciones su implementación.

2. Impacto fiscal de la iniciativa

2.1. Impacto fiscal respecto de la nación

El párrafo segundo del artículo 2 de la presente iniciativa extiende la política pública de cárceles productivas (PCP) a los cárceles y penitenciarias destinadas para la reclusión de los miembros de la Fuerza Pública. A su vez, el artículo 9 contempla los términos y condiciones de los convenios que se suscriban con el fin de crear Programas de Cárceles Productivas en Cárceles y penitenciarias para miembros de la Fuerza Pública serán acordados entre dichas cárceles y penitenciarias y la entidad, empresa u organización seleccionada, con base en la información que conste en la solicitud de vinculación.

Al respecto, el Ministerio de Defensa en comunicación del 1 de septiembre de 2023, dirigida a esta Cartera Ministerial, manifestó que actualmente el sector Defensa no tiene competencia para adelantar las acciones que la iniciativa legislativa propone ejecutar, toda vez que, en cuanto al funcionamiento de los centros de reclusión militares el Ministerio de Defensa, solamente tiene la función de: (i) establecer los lugares autorizados para su funcionamiento, (ii) construir o adecuar los centros de reclusión para miembros de la Fuerza Pública, previo concepto del INPEEC y (iii) garantizar que el personal a cargo de la custodia y vigilancia y de los procesos de resocialización cumpla con los requisitos, de independencia, capacitación e idoneidad para su labor

A su vez, se contempla como medidas adicionales que los programas de cárceles productivas deberán garantizar espacios productivos de trabajo al interior de los establecimientos de reclusión. No obstante, si bien es cierto que en la disposición se menciona que deberá evaluarse la capacidad instalada de cada establecimiento de reclusión para definir los programas, mejorar la capacidad instalada de infraestructura física para adelantar los programas de cárceles productivas, es un gasto que tendría que ejecutar la USPEC, a través del proyecto de inversión "Fortalecimiento de la Infraestructura Física de los ERON a Cargo del INPEEC - Nacional", el cual va a requerir la asignación de mayores recursos a la Entidad que no están contemplados en las proyecciones de mediano plazo y que para la vigencia 2024 tiene aprobados más de \$150 mil millones.

Por su parte, el artículo 5 dispone que el Gobierno nacional realizará una convocatoria pública dirigida a entidades y organizaciones públicas y privadas a fin de hacerles partícipes de los programas de cárceles productivas. Sobre esto, es preciso reiterar que estas propuestas deberán sujetarse a lo dispuesto en el Decreto 0199 de 2024⁹, que incorporó medidas de austeridad relacionadas, entre otras cosas, con el ahorro en publicidad y la modificación de la planta de personal. De manera que, al margen de que las entidades del orden nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación pueden tener en sus presupuestos la financiación de campañas publicitarias, es importante tener en cuenta que las mismas deben observar y estar alineados con las políticas de austeridad –como un compromiso en la reducción del Gasto Público–, promovidas desde el Gobierno nacional.

⁹ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Eso último sumado al hecho de que entidades como el INPEEC no tienen previsto partida alguna para este tipo de gasto. Por tanto, se recomienda adicionar en el primer párrafo, que las medidas allí dispuestas deberán ejecutarse con sujeción a las restricciones de austeridad del gasto público establecido en la normativa vigente sobre la materia y eliminar el segundo párrafo.

En cuanto al párrafo primero del artículo 10, que establece que de las remuneraciones reconocidas a la PPL se descontará del valor total de la misma un monto equivalente al cinco por ciento (5%) cuya destinación será al Fondo

de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FOINPCP), es necesario mencionar que mediante el Decreto 756 de 1939¹⁰ se crearon las Cajas Especiales de los establecimientos de detención, por lo anterior ya existe en el presupuesto de ingresos del INPEEC un Fondo Especial con recursos propios por concepto de Cajas Especiales con destino al desarrollo de actividades comerciales, industriales y agropecuarias que se adelantan al interior de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, por parte de la Población Privada de la Libertad (PPL).

Actualmente, dentro de los proyectos productivos que se desarrollan al interior de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) existen empresas vinculadas que utilizan mano de obra de la PPL, en cuya remuneración se descuenta el diez (10%), el cual tiene por destinación la Caja Especial (su objetivo es el apalancamiento de nuevos proyectos o actividades productivas); en tal sentido, se le cargaría un cinco por ciento (5%) adicional de sus ingresos para el fondo mencionado.

A su vez, el párrafo segundo del artículo en comento dispone que la labor y desempeño de los internos que participen en los programas de cárceles productivas se considerará como experiencia laboral para todos los efectos legales. Respecto de esta propuesta es pertinente reiterar que las distintas formas de trabajo penitenciario actualmente se agrupan en tres modalidades: directa, indirecta y cuenta propia, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 17 de la Resolución 10383¹¹ de 5 de diciembre de 2022.

Según las cifras, a 31 de agosto de 2023, 49.556 PPL, aproximadamente el 50% de la población, desempeñaba alguna actividad de trabajo. El 50% por ciento restantes del total de la PPL intramural, desempeñaba actividades de educación y enseñanza. La PPL que desempeña algún tipo de actividad se distribuye de la siguiente manera:

- a. **Modalidad directa**¹². Esta modalidad agrupa alrededor de 12.952 PPL. En el Presupuesto General de la Nación de 2023, en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, se apropiaron \$5,000 millones para cubrir una bonificación aproximada de \$1,400/día.
- b. **Modalidad indirecta**¹³. Agrupa aproximadamente a 3,000 PPL.
- c. **Modalidad de cuenta propia**¹⁴. Esta modalidad agrupa a 33.604 PPL.

En consecuencia, el considerar como experiencia laboral para todos los efectos legales la labor y desempeño de los internos en el programa de Cárceles Productivas, iría más allá de los actuales programas de protección a la vejez, como lo es el Programa de Beneficios Económicos Pensionales – BEPS.

De manera particular, en aras de cuantificar el impacto fiscal de esta propuesta, bajo una situación hipotética en la cual el Gobierno nacional financiara en su totalidad los aportes a pensiones de las personas privadas de la libertad que a junio de 2023, ejercen actividades laborales directas, se supone que el aporte a pensión se realiza sobre la base de un salario mínimo legal mensual vigente y que el Gobierno nacional asume la totalidad de la cotización. En ese escenario, el costo fiscal ascendería a alrededor de \$28,847 millones al año, tal y como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Aporte anual a pensión para PPL – modalidad directa IBC – 1 SMLMV (\$) % de cotización PPL – Contratación

¹⁰ Por el cual se crean las Cajas Especiales de los establecimientos de detención, reforma y pena, de la República.
¹¹ Por la cual se determinan y regulan las actividades de trabajo, enseñanza y los programas de educación válidos para evaluación y certificación de tiempo para la reducción de pena en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional y deroga las Resoluciones 2392 de 2006, 2521 de 2006, 2506 de 2006, 3190 de 2013, 3768 de 2015 y deja sin efectos la Circular 016 de 2012.
¹² Artículo 79 de la Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".
¹³ Resolución 4020 de 2019 "Por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones".
¹⁴ Resoluciones del INPEEC 4020 de 2019 y 10383 de 2022.

IBC – 1 SMLMV (\$)	% de cotización	PPL – CONTRATACIÓN DIRECTA	COSTO EN MILLONES
1.160.000	16%	12.952	28.847

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En lo que corresponde a la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, el escenario de la iniciativa comparado con la situación presente le exige al Gobierno nacional reglamentar el párrafo del artículo 84 de la Ley 65 de 1993, determinando la base de liquidación y la tarifa asociada al riesgo de las PPL que se agrupan dentro de la modalidad de administración directa de trabajo. Lo anterior, sin entrar a considerar lo pertinente y los posibles costos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.

Para efectos de la cuantificación, se supone, nuevamente, un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo y una categoría de riesgo III, que implica una tasa de cotización del 2,436%. Únicamente se considera la PPL bajo la modalidad directa. Bajo esos supuestos, la medida generaría costos por \$4,392 millones por año, tal y como se evidencia en la Tabla 2.

Tabla 2. Aporte anual a riesgos laborales para PPL – modalidad directa

IBC – 1 SMLMV (\$)	% de cotización	PPL – CONTRATACIÓN DIRECTA	COSTO EN MILLONES
1.160.000	2%	12.952	4.392

Fuente: Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es importante recalcar que los cálculos anteriores no incluyen aportes para pensión y riesgos laborales para la totalidad de la PPL, únicamente bajo la modalidad directa. Así mismo, aun cuando se considera un aporte a pensión y a riesgos laborales sobre un ingreso base de liquidación equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, no se considera una modificación de la bonificación actual. Si en lugar de pagar esta bonificación se hiciera un pago por 1 SMLMV el costo fiscal de la medida ascendería a \$175,292 millones, sin considerar otras prestaciones de ley.

De otra parte, el artículo 13 contempla la creación del Fondo de Sostenimiento de la Política Pública de Cárceles Productivas (FOINPCP) como una cuenta especial del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin personería jurídica y el cual es financiera, entre otras, con recursos del Presupuesto General de la Nación, es necesario advertir que su creación se constituiría como un gasto no previsto en el presupuesto ya aprobado para la vigencia 2024, el cual no está contemplado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente (Documento Compes 4120 de julio de 2023).

Ahora bien, en el proyecto no se hace ninguna mención a las Cajas Especiales, por lo que no es claro si lo pretendido con este nuevo Fondo es que desaparezcan dichas Cajas. Dado que el proyecto de ley se plantea como una política pública, en caso de hacerse ley, sería necesario articular lo pretendido con el decreto 756 de 1939, así como revisar la pertinencia de que la administración del Fondo Cuenta Especial esté a cargo del Ministerio de Justicia y del derecho, cuando la ejecución del gasto la realiza el INPEEC.

2.2. Impacto sobre las entidades territoriales.

Es importante precisar que, en materia de financiación de las competencias asignadas por la Ley 65 de 1993¹⁵ a las entidades territoriales, hoy no existe claridad en torno a las fuentes de recursos con que cuentan esas entidades para esos efectos, puesto que ni la ley en mención, ni normas posteriores han señalado una fuente de financiación para la asunción por parte de departamentos, municipios y distritos de esas competencias. Lo que ha derivado en serias dificultades para su cumplimiento. Lo anterior para señalar que, cualquier imposición adicional que se haga a las entidades territoriales en materia carcelaria, ya sea de infraestructura, mantenimiento y/o administración, va a ahondar más dichas dificultades.

¹⁵ Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

Ahora bien, en lo relacionado con el impacto que puedan generar las medidas contenidas sobre las entidades territoriales, al momento de diseñar la obligación de diseñar la política pública de cárceles productivas a "su capacidad económica y administrativa", obligación que se refuerza al señalar que "la nación y las entidades territoriales deberán crear programas de cárceles productivas para que la población privada de la libertad confeccione, elabore y produzca viene(...). Obligaciones que podrían tener repercusiones en sus finanzas al no determinar una fuente de financiación lo que podría desconocer lo normado en el artículo 356 de la Constitución Política, que contempla (...). No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".

3. Consideraciones finales

Finalmente, respecto del objeto de esta iniciativa, es importante destacar que para el Gobierno nacional es prioritario avanzar en la humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, razón por la cual desde la Ley 2294 de 2023¹⁶ se expone en sus bases que, "...El Gobierno Nacional impulsará la diversificación de fuentes de financiación y la vinculación de capital privado para la provisión de establecimientos educativos, centros de desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes en artes, cultura, deportes, ciencia y tecnología y ambiente, centros carcelarios, infraestructura deportiva, cultural u otra infraestructura social, (...)"¹⁷.

Así, la mencionada ley en su artículo 87 instaura la atención integral en salud mental y adiciones en los centros carcelarios, centros penitenciarios y centros de reclusión a menores para que se realicen tamizajes de ingreso y egreso que permitan identificar el tratamiento que conduzca a la resocialización. Asimismo, la población privada de la libertad en centros recibirán atención continua bajo 3 ejes fundamentales: promoción, prevención y atención integral.

En línea con lo anterior, el Presidente de la República sancionó recientemente la Ley 2346 de 2024, "Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria", la cual contempla un marco normativo transitorio para que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, cuenten con un marco temporal suficiente para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio.

Adicionalmente, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e INNPulsa Colombia, se encuentran adelantando la iniciativa Centros de Reindustrialización ZASCA como parte de la estrategia para el desarrollo de la economía popular con enfoque territorial. Así, por ejemplo, en noviembre del año pasado, inauguró los primeros tres Centros de Reindustrialización ZASCA Renacer del país, dentro de los cuales se encuentran los Centros ZASCA Renacer ubicados en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON de COIBA (Picafeña) y El Espinal, ubicados en el Tolima, y de Guaduas, en Cundinamarca que beneficiarán a 240 personas privadas de la libertad¹⁸.

Dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de las propuestas analizadas, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece todo Proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita revisar la pertinencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley dadas las consideraciones fiscales manifestadas y las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República, en materia de política criminal, además de las iniciativas radicadas en esa Corporación por parte del Gobierno nacional, además de las que se encuentra trabajando éste, a través de la Cartera ministerial de Justicia.

¹⁶ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".
¹⁷ <https://colombiainformacion.gov.co/premsa/noticias/industria/primeros-tres-centros-de-reindustrializacion-zasca>
¹⁸ <https://www.minci.gov.co/premsa/noticias/industria/primeros-tres-centros-de-reindustrializacion-zasca>

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

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
Viceministra Técnica
DGP/PPN/DGPN/DJAM/DCRESS/OAJ

Elaboró: Jean Marco Feria Perazo
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco- Secretario del Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY ORGANICA NÚMERO 36 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se regula la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.

202320000370603

Bogotá, D.C. 5 de octubre de 2023

MEMORANDO

PARA: Dr. RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA
DIRECTOR JURÍDICO

DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ASUNTO: Comentarios sobre el Proyecto de Ley Orgánica 036/23 (Senado) "Por medio de la cual se regula la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.". Radicado 202342302038872

Respetado doctor Salas.

Tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Talento Humano en Salud¹ y la Dirección de Financiamiento Territorial², procedemos a emitir el concepto solicitado en los siguientes términos:

1. FICHA TÉCNICA DEL PROYECTO, TRÁMITE PROCESAL Y CONTENIDO

El Proyecto de Ley en mención fue presentado el 25 de julio de 2023, por H.S. LORENA RÍOS CUELLAR del partido Justa Libres Colombia

1.1. Trámite del proyecto

Presentado 25 de julio de 2023.

La exposición de motivos fue publicada el 28 de julio de 2023³

El informe para primera ponencia Senado fue publicado el 5 de septiembre de 2023⁴

1.2. Contenido

El objeto del Proyecto de Ley en mención es: Regular la financiación pública, para garantizar la puesta en marcha y el funcionamiento del Tribunal Nacional de Ética Optométrica y los Tribunales Seccionales de Ética y del Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.

Con el proyecto se modifica el artículo 60 de la ley 650 de 2001⁵ en el sentido de incluir dentro de las funciones del Tribunal de Ética Optométrica, el numeral 10, que indica que se debe presentar al Ministerio de Salud y Protección

Social y a los entes territoriales, el presupuesto anual para el funcionamiento del Tribunal Nacional y los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica

Con el proyecto se modifica el artículo 21 de la Ley 1240 de 2008, en el sentido de incluir el parágrafo 3, que indica que se debe presentar al Ministerio de Salud y Protección Social y a los entes territoriales, el presupuesto anual para el funcionamiento del Tribunal Nacional y los Tribunales Seccionales de Ética de Terapia Respiratoria

Con el proyecto se modifica el artículo 42.18 de la Ley 715 de 2001, en el sentido de incluir la obligación del Ministerio de Salud y protección Social de Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.

Con el proyecto se modifica el artículo 43.1.8. de la Ley 715 de 2001, en el sentido de incluir la obligación de los Departamentos en Salud, financiar los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria y vigilar la correcta ejecución de los recursos.

2. CONSIDERACIONES

2.3. El concepto de la Dirección de Talento Humano en Salud, refiere lo siguiente:

"(...) Sobre el proyecto de ley que nos ocupa, es necesario exaltar que, desde la Ley 1164 de 2007, "por la cual se dicta disposiciones en materia del Talento Humano en Salud", se prevén fundamentos para la autorregulación que sustentan tanto los códigos de ética de las profesiones como la existencia de los Tribunales de Ética y Bioética. En efecto, el artículo 26 de la citada norma, modificado por el artículo 104 de la Ley 1438 de 2011, estipula lo siguiente:

"Artículo 26. Acto propio de los profesionales de la salud. Es el conjunto de acciones orientadas a la atención integral de salud, aplicadas por el profesional autorizado legalmente para ejercerlas. El acto profesional se caracteriza por la autonomía profesional y la relación entre el profesional de la salud y el usuario. En esta relación de asistencia en salud genera una obligación de medio, basada en la competencia profesional.

Los profesionales de la salud tienen la responsabilidad permanente de la autorregulación. **Cada profesión debe tomar a su cargo de regular concretamente la conducta y actividades profesional de sus pares sobre la base de:**

1. El ejercicio profesional (responsable, ético y competente, para mayor beneficio de los usuarios)
2. La pertinencia clínica y uso racional de tecnologías, dada la necesidad de la racionalización del gasto en salud, en la medida que los recursos son bienes limitados y de beneficio social;
3. En el contexto de la autonomía se buscará prestar los servicios médicos que requieren los usuarios, aplicando la autorregulación, en el marco de las disposiciones legales.

¹ Plasmada en el radicado 202325301837021 del 14 de septiembre de 2023

² Memorando 202332010313753 del 30 de agosto de 2023

³ Gaceta 951 de 2023, página 1 [gaceta_951.pdf \(senado.gov.co\)](#)

⁴ Gaceta 1205 de 2023, página 1, [gaceta_1205.pdf \(senado.gov.co\)](#)

⁵ código de Ética Profesional de Optometría.

- 4. No debe permitirse el uso inadecuado de tecnología medicas que limite o impida el acceso a los servicios a quienes los requieran.
- 5. **Las actividades profesionales y la conducta de los profesionales de la salud deben estar dentro de los límites de los códigos de ética profesionales vigentes.** Las asociaciones científicas deben alentar a los profesionales a adoptar conductas éticas para mayor beneficio de sus pacientes. (Resaltado propio)

A su vez, en el capítulo VI de la misma Ley del Talento Humano en Salud se regula la Prestación Ética y Bioética de los servicios, y se indica:

Artículo 34. Del contexto ético de la prestación de los servicios. Los principios, valores derechos y deberes que fundamentan las profesiones y ocupaciones en salud, se enmarcan en el contexto del cuidado respetuoso de la vida y de la dignidad de cada ser humano, y en la promoción de su desarrollo existencial, procurando su integridad física, genética, funcional, psicológica, social, cultural y espiritual sin distinciones de edad, credo, sexo, raza, nacionalidad, lengua, cultura, condición socioeconómica e ideológica política, y de un medio ambiente sano.

La conducta de quien ejerce la profesión u ocupación en salud, debe estar dentro de los límites del Código de Ética de su profesión u oficio y de las normas generales que rigen para todos los ciudadanos, establecidas en la Constitución y la ley. (Resaltado propio)

Finalmente, el artículo 38 de la citada ley contempla como un deber para el talento humano en salud el de la "responsabilidad de aplicar la ética y la bioética en salud", instando al personal de salud a la difusión y puesta en práctica de los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Ley 1164 de 2007; situaciones que denotan, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política, que el riesgo social inherente al ejercicio de las profesiones de la salud amerita la vigilancia ética por parte del Estado, lo que solamente puede materializarse a través de la puesta en marcha de los Tribunales Ético Disciplinarios.

Ahora bien, en relación con la profesión de Optometría, su ejercicio fue reglamentado a través de la Ley 372 de 1997, y mediante la Ley 650 de 2001 se dictó el Código de Ética Profesional de Optometría, se creó el Tribunal Nacional de Ética Optométrica y se ordenó la constitución de Tribunales Seccionales en cada Departamento o Región y en el Distrito Capital. Sin embargo, ni la Ley 650 de 2001, ni la Ley Orgánica 715 de 2001, determinan que el funcionamiento de los Tribunales de Ética Optométrica deba ser sufragado con recursos del presupuesto de gastos de la Nación.

Respecto de la Terapia Respiratoria, su ejercicio profesional fue regulado a través de la Ley 1240 de 2008, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de Responsabilidad Deontológica para el ejercicio profesional de la terapia respiratoria en Colombia", norma de creación del Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria y de los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria, instituidos como autoridad para conocer los procesos disciplinarios éticos profesionales. Estos entes disciplinarios sufrieron el mismo sino de los Tribunales de Optometría, toda vez que ni la Ley 1240 de 2008, ni la Ley Orgánica 715

de 2001, determinaron que su funcionamiento deba ser sufragado con recursos del presupuesto de gastos de la Nación.

Es de resaltar que la Ley Orgánica 715 de 2001, en su redacción original, solamente contempló la competencia para establecer el presupuesto de financiación de los Tribunales Éticos de Medicina y de Odontología, y fue sólo en virtud de las modificaciones introducidas por Ley 1446 de 2011, que se logró la inclusión de los Tribunales Éticos de Enfermería.

Con base en lo anterior, es evidente que la financiación de los distintos tribunales de ética y bioética de las profesiones del área de la salud debe garantizarse y hacerse efectiva desde el Estado para salvaguardar la autonomía y los principios que orientan las actuaciones y decisiones de estos cuerpos colegiados, así como para garantizar el cumplimiento de los principios, deberes, derechos y reglas por parte de quienes ejercen profesiones que tienen injerencia directa en el derecho fundamental a la salud, como las contenidas en la Ley Estatutaria de la Salud, en la Ley del Talento Humano en Salud, y los códigos deontológicos vigentes.

Al revisar los textos propuestos, en las modificaciones e inclusiones se comprende la pertinencia y congruencia de sus contenidos, pues desarrollan el Principio de Legalidad del Gasto, en tanto que se incluye las provisiones de financiamiento necesarias, tanto en las Leyes Especiales de cada profesión, como en la Ley Orgánica, provisiones indispensables para su financiación y funcionamiento, situación que, haciendo analogía con los Tribunales de Enfermería, podrá redundar en provecho para la vigilancia ética profesional a cargo del Estado.

Vale la pena resaltar que los Tribunales de vigilancia Ética en el campo de la salud que actualmente cuentan con financiación por parte del Estado solamente son: Medicina, Enfermería y Odontología. Eventualmente, con el proyecto de ley materia de estudio, se incluirían: Terapia Respiratoria y Optometría.

Así, continuarían sin financiamiento estatal los Tribunales éticos de las profesiones: bacteriología, fisioterapia, nutrición y dietética, terapia ocupacional, fonoaudiología, química farmacéutica y gerontología.

Se considera que las restantes Profesiones de la Salud ameritan igualmente este tipo de regulaciones, pues el ejercicio profesional de todas ellas tiene implicaciones en el derecho fundamental a la salud, con todas las garantías que lo enmarcan y la interrelación con otros derechos fundamentales como lo es la vida o la dignidad humana; estas repercusiones sociales exigen regulaciones y juzgamientos éticos eficaces, y brotan del mismo artículo 26 de la Constitución Política, por lo que urge su atención desde lo legislativo. (...)"

2.4. El concepto de la Dirección de Financiamiento Territorial⁶. Refiere lo siguiente:

"(...) es importante indicar que, el numeral 43.1.8 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1446 de 2011, señala como competencia de los Departamentos "Financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.", a lo cual, el proyecto de ley en estudio

⁶ Memorando 202332010313753 del 30 de agosto de 2023

pretende incluir como obligatoriedad en la financiación por parte de los departamentos y distritos, los Tribunales de Optometría y de Terapia Respiratoria. En este sentido, se precisa que ni la Ley 715 de 2001, ni el proyecto de ley determinan la fuente de los recursos con los cuales se financiarán tales tribunales (...)"

2.5. Impacto fiscal

Cabe resaltar que, el proyecto de ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del mismo, conforme lo establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que indica que, 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.

Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la exposición de motivos lo que refiere, es que la sentencia C-315 de 2008, sobre el tema del impacto fiscal dice que a ley 819 de 2003 es una importante herramienta para racionalizar el proceso legislativo, pero no se puede interpretar como una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa.

3. CONCLUSIÓN

En virtud de los conceptos emitidos por las Dirección de Talento Humano en Salud y Financiamiento sectorial, el proyecto de ley se considera conveniente, con la sugerencia de hacer el análisis de impacto fiscal.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por Jaime Hernan Urrego Rodriguez

JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ
VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Vo. Bo. Laura Teresa Zapata Jiménez, Abogada Viceministerio de Salud

Firmado digitalmente por Laura Teresa Zapata Jimenez



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 202411200495461
Fecha: 07-03-2024

Bogotá D.C.,

Doctor,
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General del Senado
Congreso de la República
secretaria_general@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.

Código de verificación: 7D150



ASUNTO: Radicado 202342302038872 y 202320000370603; concepto institucional componente jurídico al proyecto de Ley Orgánica 036 de 2023 Senado "Por medio de la cual se regula la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de ética optométrica y el tribunal nacional de ética de terapia respiratoria, tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria".

Respetado doctor Eljach,

Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de comunicar las consideraciones pertinentes respecto al Proyecto de Ley 036 de 2023 Senado "Por medio de la cual se regula la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de ética optométrica y el tribunal nacional de ética de terapia respiratoria, tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria" que se encuentra pendiente de discutir ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, esta Dirección Jurídica en ejercicio de las competencias que le asisten, en especial la prevista en el artículo 3, de la resolución 879 de 2023, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones conforme a las argumentaciones que se expondrán a continuación:

1. Antecedentes

La Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, recibió el oficio radicado 202342302038872 y el memorando radicado 202320000370603, del Viceministro de Protección Social, por medio del cual remitió concepto técnico unificado, consolidado y actualizado en un único radicado contentivo del documento en formatos editables, del proyecto de Ley 036 de 2023 Senado "Por medio de la cual se regula la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de

<p>ética optométrica y el tribunal nacional de ética de terapia respiratoria, tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria".</p> <p>Para lo anterior, remitió los siguientes documentos; Gaceta 951 de 2023, con radicación de proyecto de ley por parte del H.S Fabian Diaz Plata del partido Alianza verde; gaceta 1205 de 2023; y concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Protección Social, con Rad. 202320000370603.</p> <p>2. Concepto institucional, componente jurídico</p> <p>Una vez revisado y analizado el concepto técnico unificado, consolidado y actualizado suscrito por el Viceministro de Protección Social la Gaceta 951 de 2023 y la última Gaceta del Congreso No.1205 de 5 de septiembre de 2023, que contiene el informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley Orgánica No.36 de 2023 SENADO "Por medio de la cual se regula la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de ética optométrica y el tribunal nacional de ética de terapia respiratoria, tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria"; se procedió a realizar el presente análisis.</p> <p>De conformidad con lo anterior, se presenta a continuación las observaciones desde un punto de vista jurídico, sobre el texto del proyecto de ley radicado por la H.S. Fabian Diaz Plata del partido Alianza verde, el 25 de julio de 2023, que fue asignado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente:</p> <p>2.1 Consideraciones del Viceministerio de Protección Social</p> <p>El componente jurídico se construye sobre la base de las consideraciones técnicas del Viceministerio, que se encuentran en el concepto técnico al proyecto de Ley Orgánica 036 de 2023, por tal razón, se traerá a colación su criterio.</p> <p>Ahora bien, a continuación, se transcribirá las consideraciones del Viceministerio:</p> <p>"2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1 El concepto de la Dirección de Talento Humano en Salud, refiere lo siguiente:</p> <p>"(...) Sobre el proyecto de ley que nos ocupa, es necesario exaltar que, desde la Ley 1164 de 2007, "por la cual se dicta disposiciones en materia del Talento Humano en Salud", se prevén fundamentos para la autorregulación que sustentan tanto los códigos de ética de las profesiones como la existencia de los Tribunales de Ética y Bioética. En</p>	<p>efecto, el artículo 26 de la citada norma, modificado por el artículo 104 de la Ley 1438 de 2011, estipula lo siguiente:</p> <p>"Artículo 26. Acto propio de los profesionales de la salud. Es el conjunto de acciones orientadas a la atención integral de salud, aplicadas por el profesional autorizado legalmente para ejercerlas. El acto profesional se caracteriza por la autonomía profesional y la relación entre el profesional de la salud y el usuario. En esta relación de asistencia en salud genera una obligación de medio, basada en la competencia profesional.</p> <p>Los profesionales de la salud tienen la responsabilidad permanente de la autorregulación. Cada profesión debe tomar a su cargo de regular concretamente la conducta y actividades profesional de sus pares sobre la base de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ejercicio profesional (responsable, ético y competente, para mayor beneficio de los usuarios) 2. La pertinencia clínica y uso racional de tecnologías, dada la necesidad de la racionalización del gasto en salud, en la medida que los recursos son bienes limitados y de beneficio social; 3. En el contexto de la autonomía se buscará prestar los servicios médicos que requieran los usuarios, aplicando la autorregulación, en el marco de las disposiciones legales. 4. No debe permitirse el uso inadecuado de tecnología medicas que limite o impida el acceso a los servicios a quienes los requieran. 5. Las actividades profesionales y la conducta de los profesionales de la salud deben estar dentro de los límites de los códigos de ética profesionales vigentes. Las asociaciones científicas deben alentar a los profesionales a adoptar conductas éticas para mayor beneficio de sus pacientes. (Resaltado propio) <p>A su vez, en el capítulo VI de la misma Ley del Talento Humano en Salud se regula la Prestación Ética y Bioética de los servicios, y se indica:</p> <p>Artículo 34. Del contexto ético de la prestación de los servicios. Los principios, valores derechos y deberes que fundamentan las profesiones y ocupaciones en salud, se enmarcan en el contexto del cuidado respetuoso de la vida y de la dignidad de cada ser humano, y en la promoción de su desarrollo existencial, procurando su integridad física, genética, funcional, psicológica, social, cultural y espiritual sin distinciones de edad. credo, sexo, raza,</p>
<p>nacionalidad, lengua, cultura, condición socioeconómica e ideológica política, y de un medio ambiente sano.</p> <p>La conducta de quien ejerce la profesión u ocupación en salud, debe estar dentro de los límites del Código de Ética de su profesión u oficio y de las normas generales que rigen para todos los ciudadanos, establecidas en la Constitución y la Ley. (Resaltado propio)</p> <p>Finalmente, el artículo 38 de la citada ley contempla como un deber para el talento humano en salud el de la "responsabilidad de aplicar la ética y la bioética en salud", instando al personal de salud a la difusión y puesta en práctica de los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Ley 1164 de 2007; situaciones que denotan, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política, que el riesgo social inherente al ejercicio de las profesiones de la salud amerita la vigilancia ética por parte del Estado, lo que solamente puede materializarse a través de la puesta en marcha de los Tribunales Ético Disciplinarios.</p> <p>Ahora bien, en relación con la profesión de Optometría, su ejercicio fue reglamentado a través de la Ley 372 de 1997, y mediante la Ley 650 de 2001 se dictó el Código de Ética Profesional de Optometría, se creó el Tribunal Nacional de Ética Optométrica y se ordenó la constitución de Tribunales Seccionales en cada Departamento o Región y en el Distrito Capital. Sin embargo, ni la Ley 650 de 2001, ni la Ley Orgánica 715 de 2001, determinan que el funcionamiento de los Tribunales de Ética Optométrica deba ser sufragado con recursos del presupuesto de gastos de la Nación.</p> <p>Respecto de la Terapia Respiratoria, su ejercicio profesional fue regulado a través de la Ley 1240 de 2008, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de Responsabilidad Deontológica para el ejercicio profesional de la terapia respiratoria en Colombia", norma de creación del Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria y de los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria, instituidos como autoridad para conocer los procesos disciplinarios éticos profesionales. Estos entes disciplinarios sufrieron el mismo sino de los Tribunales de Optometría, toda vez que ni la Ley 1240 de 2008, ni la Ley Orgánica 715 de 2001, determinaron que su funcionamiento deba ser sufragado con recursos del presupuesto de gastos de la Nación.</p> <p>Es de resaltar que la Ley Orgánica 715 de 2001, en su redacción original, solamente contempló la competencia para establecer el presupuesto de financiación de los Tribunales Éticos de Medicina y de Odontología, y fue sólo en virtud de las</p>	<p>modificaciones introducidas por Ley 1446 de 2011, que se logró la inclusión de los Tribunales Éticos de Enfermería.</p> <p>Con base en lo anterior, es evidente que la financiación de los distintos tribunales de ética y bioética de las profesiones del área de la salud debe garantizarse y hacerse efectiva desde el Estado para salvaguardar la autonomía y los principios que orientan las actuaciones y decisiones de estos cuerpos colegiados, así como para garantizar el cumplimiento de los principios, deberes, derechos y reglas por parte de quienes ejercen profesiones que tienen injerencia directa en el derecho fundamental a la salud, como las contenidas en la Ley Estatutaria de la Salud, en la Ley del Talento Humano en Salud, y los códigos deontológicos vigentes.</p> <p>Al revisar los textos propuestos, en las modificaciones e inclusiones se comprende la pertinencia y congruencia de sus contenidos, pues desarrollan el Principio de Legalidad del Gasto, en tanto que se incluye las provisiones de financiamiento necesarias, tanto en las Leyes Especiales de cada profesión, como en la Ley Orgánica, provisiones indispensables para su financiación y funcionamiento, situación que, haciendo analogía con los Tribunales de Enfermería, podrá redundar en provecho para la vigilancia ética profesional a cargo del Estado.</p> <p>Vale la pena resaltar que los Tribunales de vigilancia Ética en el campo de la salud que actualmente cuentan con financiación por parte del Estado solamente son: Medicina, Enfermería y Odontología. Eventualmente, con el proyecto de ley materia de estudio, se incluirían: Terapia Respiratoria y Optometría.</p> <p>Así, continuarían sin financiamiento estatal los Tribunales éticos de las profesiones: bacteriología, fisioterapia, nutrición y dietética, terapia ocupacional, fonaudiología, química farmacéutica y gerontología.</p> <p>Se considera que las restantes Profesiones de la Salud ameritan igualmente este tipo de regulaciones, pues el ejercicio profesional de todas ellas tiene implicaciones en el derecho fundamental a la salud, con todas las garantías que lo enmarcan y la interrelación con otros derechos fundamentales como lo es la vida o la dignidad humana; estas repercusiones sociales exigen regulaciones y juzgamientos éticos eficaces, y brotan del mismo artículo 26 de la Constitución Política, por lo que urge su atención desde lo legislativo. (...)"</p> <p>2.2 El concepto de la Dirección de Financiamiento Territorial. Refiere lo siguiente:</p> <p>¹Memorando 202332010313753 del 30 de agosto de 2023</p>

(...) es importante indicar que, el numeral 43.1.8 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1446 de 2011, señala como competencia de los Departamentos "Financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y vigilar la correcta utilización de los recursos.", a lo cual, el proyecto de ley en estudio pretende incluir como obligatoriedad en la financiación por parte de los departamentos y distritos, los Tribunales de Optometría y de Terapia Respiratoria. En este sentido, se precisa que ni la Ley 715 de 2001, ni el proyecto de ley determinan la fuente de los recursos con los cuales se financiarán tales tribunales (...)"

2.3 Impacto fiscal

Cabe resaltar que, el proyecto de ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del mismo, conforme lo establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que indica que, 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.

Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la exposición de motivos lo que refiere, es que la sentencia C-315 de 2008, sobre el tema del impacto fiscal dice que a ley 819 de 2003 es una importante herramienta para racionalizar el proceso legislativo, pero no se puede interpretar como una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa."

2.2 Consideraciones jurídicas del proyecto de ley

2.2.1 Consideraciones generales

2.2.0.1 Sobre las leyes orgánicas

El objeto del proyecto de ley es regular la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica, el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria, toda vez que en la actualidad no hay una fuente de financiación en el Presupuesto General de la Nación destinado al funcionamiento de los Tribunales mencionados. Esta materia se pretende regular por medio de una ley

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que el proyecto de ley asigna una competencia normativa a los Departamentos (Entidades Territoriales) de financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería, los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria y vigilar la correcta utilización de los recursos, se considera aplicable la reserva de ley orgánica.

Por otro lado, el proyecto de ley da cumplimiento al numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, toda vez que fija un nuevo gasto para la administración por medio de una ley; el mencionado artículo expresa que corresponde al Congreso de la República:

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

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

2.2.0.2 Análisis de impacto fiscal de las normas

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, indica que cualquier proyecto de ley que ordene un gasto deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, adicionalmente expresa que:

"(...) Para estos propósitos, deberá incluirse 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 dicho costo.

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."

La Corte Constitucional, en sentencia C-175 de 2023⁴, se ha pronunciado frente a la exigibilidad del análisis de impacto fiscal de las normas, así:

"34. El artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece el análisis del impacto fiscal como requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios. Esta obligación

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

⁴ Magistrado Ponente Juan Carlos Cortés González.

orgánica, en cumplimiento al artículo 151 constitucional, que expresa:

"ARTÍCULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara." (Subrayado fuera de texto)

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-052 de 2015², al revisar una demanda de inconstitucionalidad en contra el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, se refirió a las leyes orgánicas, así:

"2.4.1.2. Sobre esta última categoría de normas, el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: "las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales." (...)

Igualmente, esta Corporación ha establecido que las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: "(i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador." (...)

En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que "las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes." En este sentido, "la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material." "En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales."

² Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

constituye un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido cuatro deberes o mandatos de actuación:

(i) El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Tal análisis debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Como lo ha explicado la doctrina autorizada, esta disposición parte de la distinción, propia de la hacienda pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales, como dos formas de gasto público. Para cumplir este deber general, la disposición mencionada prevé los siguientes tres deberes específicos.

(ii) El deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales[44].

(iii) El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al marco fiscal de mediano plazo[45].

(iv) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por aumento de gasto o disminución de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.

35. La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar la Corte en relación con este requisito. El primero corresponde a los proyectos de ley de iniciativa congresional. En estos casos: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP, por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso, cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo[47]. Además, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre que cumpla los requerimientos señalados previamente.

36. El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos eventos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 impone un deber especial al

*Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva.**

En línea con el concepto del Viceministerio de Protección Social⁵, teniendo en cuenta las disposiciones anteriores y considerando que el objeto del proyecto de ley es regular la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de ética optométrica, tribunal nacional de ética de terapia respiratoria y tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria, que actualmente no cuentan con asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación ni presupuesto de los entes territoriales, es dable afirmar que el proyecto de ley esta generando un nuevo gasto que debe ser analizado a la luz del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por tal razón, se considera necesario incluir un análisis general del impacto fiscal de las disposiciones.

2.2.2 Consideraciones específicas

En el presente acápite se realizan observaciones a algunos artículos del proyecto de ley, teniendo en cuenta el criterio técnico del Viceministerio:

Título/Artículo	Observación
Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto regular la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.	En línea con el Viceministerio de Protección Social, se considera importante justificar la razón para excluir la financiación de los Tribunales éticos de las profesiones: bacteriología, fisioterapia, nutrición y dietética, terapia ocupacional, fonoaudiología, química farmacéutica y gerontología. Pues no se encuentra una razón técnica y objetiva para financiar únicamente el Tribunal Nacional de Ética Optométrica, los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica, el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.
Artículo 2º. Para la planeación y ejecución de los recursos destinados a la financiación del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de	No hay comentarios frente al artículo.

⁵ Concepto técnico Viceministerio de Protección Social, Rad. 202320000370603 del 13 de diciembre de 2023

Ética de Terapia Respiratoria se observarán los principios de racionalidad en el gasto, moralidad y eficacia.	
ARTÍCULO 3º. Adiciónese un numeral al artículo 60 de la Ley 650 de 2001, el cual quedará así: 10. Presentar al Ministerio de Salud y Protección Social y a los entes territoriales el Presupuesto Anual para el funcionamiento del Tribunal Nacional y Tribunales Seccionales de Ética Optométrica.	En el presente artículo se indica que es una atribución del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, presentar a los entes territoriales el Presupuesto Anual para su funcionamiento, sin embargo, en el cuerpo del texto del proyecto de ley no se encuentra una disposición que indique expresamente que se va a financiar el Tribunal Nacional de Ética Optométrica con recursos de la Nación o los entes territoriales, por lo tanto, se debe indicar el fundamento para exigir que el Tribunal Nacional de Ética Optométrica, presente a los entes territoriales el presupuesto anual para su funcionamiento.
ARTÍCULO 4º. Adiciónese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1240 de 2008, el cual quedará así: Párrafo 3º. Presentar al Ministerio de Salud y Protección Social y a los entes territoriales el Presupuesto Anual para el funcionamiento del Tribunal Nacional de Ética Respiratoria y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.	En el presente artículo se indica que el Tribunal Nacional de Ética Respiratoria, debe presentar a los entes territoriales el Presupuesto Anual para su funcionamiento, sin embargo, en el cuerpo del texto del proyecto de ley no se encuentra una disposición que indique expresamente que se va a financiar el Tribunal Nacional de Ética Respiratoria con recursos de la Nación o los entes territoriales, por lo tanto, se debe indicar el fundamento para exigir que el Tribunal Nacional de Ética Respiratoria, presente a los entes territoriales el presupuesto anual para su funcionamiento.
ARTÍCULO 5º. Modifíquese el numeral 42.18. del artículo 42 de la ley 715 de 2001, el cual quedará así: 42.18. Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería, los Tribunales Seccionales de	Se considera tener presente que el objeto del proyecto de ley es regular la financiación pública del tribunal nacional de ética optométrica, tribunales seccionales de ética optométrica y el tribunal nacional de ética de terapia respiratoria, tribunales departamentales de ética de terapia respiratoria; la palabra "regular" se refiere a "Determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo" ⁶ , por lo tanto, se

⁶ Diccionario de la lengua española (2001)

Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.	esperaría que el proyecto de ley mencionara las reglas o metodología para financiar los tribunales mencionados, sin embargo, en el presente artículo se otorga la competencia a la Nación para reglamentar el uso de los recursos destinados a los tribunales respectivos, es decir, para establecer las reglas del uso de los recursos para financiar los tribunales, por lo que no se cumpliría por completo el objeto del proyecto de ley. Se podría considerar replantear el epígrafe y el objeto del proyecto de ley, ya que el proyecto se enfoca en atribuir la competencia a los departamentos de financiar el funcionamiento de los tribunales y en ampliar las competencias del Gobierno Nacional para reglamentar el uso de recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería, los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria. Por tal razón, se sugiere replantear el objeto así: "La presente ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales para la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria."
ARTÍCULO 6º. Modifíquese el numeral 43.1.8 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así: 43.1.8 Financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica y los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería, los Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y los Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria y vigilar la correcta	No hay comentarios frente al artículo.

utilización de los recursos.	
ARTÍCULO 7º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	No hay comentarios frente al artículo.

3. Conclusiones

Teniendo en cuenta el análisis jurídico anterior, se puede concluir sobre el P.L. No.039 de 2023 Senado, que es conveniente siempre y cuando se tengan presente las observaciones que se resumen a continuación:

- 0.1 La temática del proyecto de ley está sujeto a reserva de ley orgánica.
- 0.2 El objeto del proyecto de ley no se desarrolla en las disposiciones que se encuentran en el texto, por lo tanto, se sugiere reevaluar el epígrafe y el objeto del mismo.
- 0.3 No se encuentra la justificación para excluir la financiación de los Tribunales éticos de las profesiones: bacteriología, fisioterapia, nutrición y dietética, terapia ocupacional, fonoaudiología, química farmacéutica y gerontología.
- 0.4 El proyecto de ley no cuenta con análisis de impacto fiscal de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.
- 0.5 Se sugiere aplicar las observaciones del área técnica en la materia. A continuación, se transcribe sus conclusiones:

"En virtud de los conceptos emitidos por las Dirección de Talento Humano en Salud y Financiamiento sectorial, el proyecto de ley se considera conveniente, con la sugerencia de hacer el análisis de impacto fiscal."

En estos términos, se emite el concepto institucional, componente jurídico, por parte de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Cordialmente,


RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA
 Director Jurídico
 Presidencia del Consejo
 Ministerio de Salud y Protección Social

CONTENIDO

Gaceta número 329 - martes, 2 de abril de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

Págs.

Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al proyecto de ley número 94 de 2023 Senado, por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural.

1

Concepto jurídico Ministerio de y Crédito Público al texto aprobado en para tercer debate al proyecto de ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 Cámara, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.....

4

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público ponencia al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley número 119 de 2023 Senado, 311 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones.....

5

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto de ley organica número 36 de 2023 Senado, por medio de la cual se regula la financiación pública del Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Tribunales Seccionales de Ética Optométrica y el Tribunal Nacional de Ética de Terapia Respiratoria, Tribunales Departamentales de Ética de Terapia Respiratoria.

7