



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 199

Bogotá, D. C., jueves, 3 de mayo de 2012

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.

1. Objetivo del proyecto de ley

Cuando existe una fidelización forzosa de los clientes respecto al prestamista, al impedirles pagar su deuda o condicionar ese pago a una compensación por un supuesto lucro cesante, se está violando la libre competencia debido a que no poder abandonar a su proveedor convierte a ese proveedor en monopolista respecto a su cliente. Por ende, la actual situación de fidelización forzosa es abiertamente inconstitucional y es mandato de la Constitución Nacional que el Estado intervenga al respecto. El artículo 333 establece: “La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades... El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”.

En Colombia, en el caso específico del sector financiero, la libre movilidad de consumidores está seriamente coartada por la imposición de multas y sanciones. Cuando un consumidor financiero quiere apalancarse con otra entidad bancaria que le cobra menos intereses, tiene que pagar multas tan altas fijadas por el banco de tal forma que hace inviable la compra de cartera.

Resultado de esta ineficiencia, Colombia continúa con niveles muy elevados de tasas de intermediación financiera, fruto de la baja competitividad del sector financiero. Esto lo demuestra el informe del Foro Económico Mundial, en el que Colombia ocupa el puesto 45 entre 60 naciones:

Table 1: The Financial Development Index 2011 rankings: Comparison with 2010

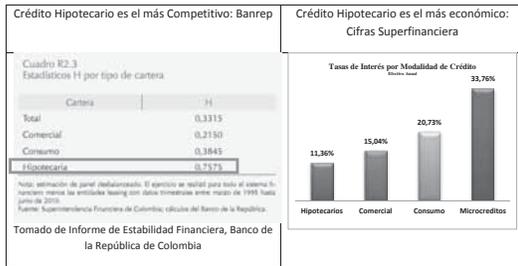
Country/Economy	2011 rank	2010 rank	2011 score (1-7)	Change in score
Hong Kong SAR	1	4	5.16	+0.12
United States	2	1	5.15	+0.03
United Kingdom	3	2	5.00	-0.07
Singapore	4	3	4.97	-0.08
Australia	5	5	4.93	-0.08
Canada	6	6	4.86	-0.11
Netherlands	7	7	4.71	-0.04
Japan	8	9	4.71	+0.05
Switzerland	9	8	4.63	-0.09
Jordan	32	29	3.48	-0.16
Poland	33	35	3.45	+0.13
Czech Republic	34	33	3.40	-0.05
Thailand	35	34	3.32	-0.04
India	36	37	3.29	+0.05
Panama	37	39	3.23	-0.01
Slovak Republic	38	36	3.22	-0.07
Russian Federation	39	40	3.18	-0.04
Peru	40	48	3.16	+0.16
Mexico	41	43	3.16	+0.09
Morocco	42	41	3.15	-0.03
Turkey	43	42	3.14	-0.02
Philippines	44	50	3.13	+0.17
Colombia	45	47	3.09	+0.06
Kazakhstan	46	49	3.06	+0.08
Hungary	47	45	3.03	-0.01

Tomado de Foro Económico Mundial: The Financial Development Report 2011¹

No obstante esta realidad, el país ha tenido avances significativos respecto al **crédito hipotecario**, que desde la Ley 546 de 1999 permite el pago anticipado de créditos sin multas ni sanciones y ha resultado ser precisamente el sector con los mejores niveles de competencia y con las tasas más bajas:

¹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_FinancialDevelopmentReport_2011.pdf

Crédito Hipotecario es el único que permite Pago Anticipado sin sanción



Sin dejar de lado la gran importancia que tiene el crédito hipotecario en el desarrollo socioeconómico de Colombia, cabe recordar que la posibilidad de hacer prepagos sin sanciones, es decir, la imposibilidad de hacer fidelizaciones forzosas con en este segmento, solo está favoreciendo a un pequeño sector del universo de crédito del país:

Crédito hipotecario es solo el 8% del Universo de Créditos: Distribución de la Cartera a febrero de 2012

Comercial	62.52%
Consumo	26.70%
Microcrédito	2.69%
Vivienda	8.09%

Fuente: Superfinanciera

Hace falta, entonces, homologar los derechos que ya tienen los usuarios de créditos hipotecarios y ampliar la competitividad del 92% del resto de la cartera en Colombia.

Sin embargo, es importante señalar que, si bien es necesario para el desarrollo del sistema financiero colombiano incluir el derecho de prepagado para este restante 92% del universo de créditos, debe fijarse desde la ley un parámetro que delimite el monto de los créditos para los cuales aplica este beneficio. Este límite tiene como objeto no permitir que créditos de grandes montos puedan ser prepagados sin cláusulas de penalidad puesto que las entidades financieras incurrir en costosas operaciones de fondeo que usualmente están relacionadas con créditos contratados en el exterior.

2. Pliego de modificaciones

De acuerdo con el objetivo de la iniciativa y después de analizar el texto definitivo de Plenaria de Cámara, es necesario efectuar modificaciones solo a los artículos 1º y 3º, además de eliminar el artículo nuevo que se integró en la discusión de la sesión plenaria.

En el artículo 1º se hace una mención clara a que el derecho al pago anticipado en las operaciones de crédito quedará exento de toda penalidad, por cuanto en el texto de Plenaria de Cámara se hace referencia a un “gasto” que podría resultar ambiguo y dar espacio a que posteriormente se pueda hablar de una penalización y esto precisamente es lo que se debe evitar. Por otra parte, se elimina la frase “sin importar su monto” y en el inciso segundo de dicho artículo se precisa que son las entidades –crediticias– las responsables de

brindar información al consumidor financiero de la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación en el momento previo al otorgamiento del crédito.

En cuanto al artículo 3º, es necesario precisar que se establece un monto a partir del cual opera este derecho para no poner en riesgo el fondeo que hacen las entidades financieras en el exterior, con el cual apalancan proyectos de gran envergadura en el país.

Finalmente, se elimina el artículo nuevo que se introdujo en la discusión de Plenaria de Cámara, puesto que lo allí propuesto no está en concordancia con la Ley 1328 de 2009.

A continuación se exponen las reformas propuestas:

Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley 178 de 2011 Cámara	Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley 152 de 2011 Senado
<p>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1º. Adiciónese al artículo 5º de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:</p> <p>g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito y sin importar su monto, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago incluyendo así mismo, los gastos propios en que incurrió el establecimiento de crédito con ocasión del desembolso, los cuales se deben determinar dentro del contrato de mutuo o su equivalente antes de realizarse el desembolso”.</p> <p>Es obligación de las entidades brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Parágrafo. La posibilidad del pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>	<p>Artículo 1º. Adiciónese al artículo 5º de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:</p> <p>g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito <u>sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante</u>, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p> <p>Es obligación de las entidades <u>crediticias</u> brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p> <p>Parágrafo. La posibilidad del pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>
<p>Artículo 2º. Elimínese el inciso primero del artículo 620 del Estatuto Tributario.</p>	<p>Artículo 2º. Elimínese el inciso primero del artículo 620 del Estatuto Tributario.</p>
<p>Artículo 3º. El Gobierno Nacional determinará los montos de los créditos a partir de los cuales aplicará este derecho.</p> <p>El término para expedir dicha reglamentación no podrá superar los 90 días después de sancionada la Ley.</p>	<p>Artículo 3º. <u>El derecho al pago anticipado aplica para créditos de hasta ochocientos ochenta (880) smmb; Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.</u></p> <p><u>Las disposiciones contenidas en este artículo no aplican a los créditos hipotecarios.</u></p>
<p>Artículo 4º. La transferencia de créditos hipotecarios y sus garantías realizada exclusivamente en favor de sociedades titularizadoras o fiduciarias en procesos de titularización hipotecaria de que trata el artículo 12 de la Ley 546 de 1999 y sus modificaciones, dará lugar por ministerio de la presente ley y sin necesidad de registro o requisitos adicionales, a que el cedente de tales garantías hipotecarias, que al momento de dicha transferencia tenga la primera</p>	<p>Artículo 4º. La transferencia de créditos hipotecarios y sus garantías realizada exclusivamente en favor de sociedades titularizadoras o fiduciarias en procesos de titularización hipotecaria de que trata el artículo 12 de la Ley 546 de 1999 y sus modificaciones, dará lugar por ministerio de la presente ley y sin necesidad de registro o requisitos adicionales, a que el cedente de tales garantías hipotecarias, que al momento de dicha transferencia tenga la primera</p>

<p>Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley 178 de 2011 Cámara</p>	<p>Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley 152 de 2011 Senado</p>	<p>Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley 178 de 2011 Cámara</p>	<p>Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley 152 de 2011 Senado</p>
<p><i>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><i>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>prelación de pago o primer grado, conserve la condición de acreedor de dicha garantía cedida para respaldar obligaciones del deudor cedido a favor del cedente, distintas al crédito hipotecario titularizado. El cedente tendrá sobre la garantía hipotecaria cedida la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario que estuviere registrado a la fecha de presentación de la solicitud ante el notario público para la expedición del ejemplar de la escritura pública de hipoteca en los términos del presente artículo. Será condición para hacer efectiva su calidad de acreedor de la garantía hipotecaria cedida, que el cedente solicite al notario público ante el cual se otorgó la escritura pública de hipoteca, la expedición de un ejemplar de dicha escritura pública expresando el mérito ejecutivo que presta de acuerdo a la prelación o grado que le corresponda. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>prelación de pago o primer grado, conserve la condición de acreedor de dicha garantía cedida para respaldar obligaciones del deudor cedido a favor del cedente, distintas al crédito hipotecario titularizado. El cedente tendrá sobre la garantía hipotecaria cedida la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario que estuviere registrado a la fecha de presentación de la solicitud ante el notario público para la expedición del ejemplar de la escritura pública de hipoteca en los términos del presente artículo. Será condición para hacer efectiva su calidad de acreedor de la garantía hipotecaria cedida, que el cedente solicite al notario público ante el cual se otorgó la escritura pública de hipoteca, la expedición de un ejemplar de dicha escritura pública expresando el mérito ejecutivo que presta de acuerdo a la prelación o grado que le corresponda. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>Artículo nuevo: “Artículo 101. <i>Aplicación Extensiva.</i> En caso de no existir norma o reglamento que lo estipule serán aplicables los artículos 2 al 21 de la presente ley, a entidades y personas que ofrezcan al público productos o servicios a crédito o que realicen operaciones de crédito, así como para los usuarios de las mismas. La interpretación y aplicación de lo dispuesto en la presente ley deberá hacerse conforme a las particularidades de cada operación y la normatividad de cada superintendencia.”.</p>	<p>SE SUPRIME</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así: “4. <i>Inembargabilidad.</i> Las sumas depositadas en la sección de ahorros o de cualquier otro depósito a la vista no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965.”.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así: “4. <i>Inembargabilidad.</i> Las sumas depositadas en la sección de ahorros o de cualquier otro depósito a la vista no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965.”.</p>	<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así: “7. Entrega de dineros sin juicio de sucesión. Si muriere una persona titular de una cuenta en la sección de ahorros, o de una cuenta corriente, o de dineros representados en certificados de depósito a término o cheques de gerencia, o de cualquier otro depósito cuyo valor total a favor de aquella no exceda del límite que se determine de conformidad con el reajuste anual ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965, y no hubiera albacea nombrado o administrador de los bienes del sucesión, el establecimiento bancario puede, a su juicio, pagar el saldo de dichas cuentas, o los valores representados en los mencionados títulos valores—previa exhibición y entrega de los instrumentos al emisor— al cónyuge sobreviviente, al compañero o compañera permanente, o a los herederos, o a uno u otros conjuntamente, según el caso, sin necesidad de juicio de sucesión. Como condición de este pago el establecimiento bancario puede requerir declaraciones juradas respecto a las partes interesadas, la presentación de las debidas renunciaciones, la expedición de un documento de garantía por la persona a quien el pago se haga y el recibo del caso, como constancia de pago. Por razón de tal pago, hecho de acuerdo con este numeral, el establecimiento bancario no tendrá responsabilidad para con el albacea o el administrador nombrados después.”.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así: “7. Entrega de dineros sin juicio de sucesión. Si muriere una persona titular de una cuenta en la sección de ahorros, o de una cuenta corriente, o de dineros representados en certificados de depósito a término o cheques de gerencia, o de cualquier otro depósito cuyo valor total a favor de aquella no exceda del límite que se determine de conformidad con el reajuste anual ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965, y no hubiera albacea nombrado o administrador de los bienes del sucesión, el establecimiento bancario puede, a su juicio, pagar el saldo de dichas cuentas, o los valores representados en los mencionados títulos valores—previa exhibición y entrega de los instrumentos al emisor— al cónyuge sobreviviente, al compañero o compañera permanente, o a los herederos, o a uno u otros conjuntamente, según el caso, sin necesidad de juicio de sucesión. Como condición de este pago el establecimiento bancario puede requerir declaraciones juradas respecto a las partes interesadas, la presentación de las debidas renunciaciones, la expedición de un documento de garantía por la persona a quien el pago se haga y el recibo del caso, como constancia de pago. Por razón de tal pago, hecho de acuerdo con este numeral, el establecimiento bancario no tendrá responsabilidad para con el albacea o el administrador nombrados después.”.</p>	<p>3. Proposición</p>	
<p>Por las razones expuestas se rinde ponencia favorable y, en consecuencia, se solicita a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley 152 de 2011 Senado, por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones, junto con las modificaciones propuestas.</p> <p style="text-align: right;">De los honorables Congresistas, <i>Antonio Guerra de la Espriella,</i> Senador Ponente.</p>			
<p>4. Texto propuesto para primer debate PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2011 SENADO</p>			
<p><i>por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia DECRETA:</p>			
<p>Artículo 1°. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:</p>			
<p>g) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación por lucro cesante, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago.</p>			
<p>Es obligación de las entidades crediticias brindar al usuario información transparente, precisa, confiable y oportuna en el momento previo al otorgamiento del crédito sobre la posibilidad de realizar pagos anticipados de su obligación.</p>			
<p>Parágrafo. La posibilidad del pago anticipado de los créditos anteriormente especificados, aplica a los créditos otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.</p>			
<p>Artículo 2°. Elimínese el inciso 1° del artículo 620 del Estatuto Tributario.</p>			

Artículo 3°. El derecho al pago anticipado aplica para créditos de hasta ochocientos ochenta (880) smmlv. Para los créditos superiores a este monto, las condiciones del pago anticipado serán las establecidas en las cláusulas contractuales pactadas entre las partes.

Las disposiciones contenidas en este artículo no aplican a los créditos hipotecarios.

Artículo 4°. La transferencia de créditos hipotecarios y sus garantías realizada exclusivamente en favor de sociedades titularizadoras o fiduciarias en procesos de titularización hipotecaria de que trata el artículo 12 de la Ley 546 de 1999 y sus modificaciones, dará lugar por ministerio de la presente ley y sin necesidad de registro o requisitos adicionales, a que el cedente de tales garantías hipotecarias, que al momento de dicha transferencia tenga la primera prelación de pago o primer grado, conserve la condición de acreedor de dicha garantía cedida para respaldar obligaciones del deudor cedido a favor del cedente, distintas al crédito hipotecario titularizado. El cedente tendrá sobre la garantía hipotecaria cedida la prelación de pago o grado inmediatamente siguiente al último gravamen hipotecario que estuviere registrado a la fecha de presentación de la solicitud ante el notario público para la expedición del ejemplar de la escritura pública de hipoteca en los términos del presente artículo. Será condición para hacer efectiva su calidad de acreedor de la garantía hipotecaria cedida, que el cedente solicite al notario público ante el cual se otorgó la escritura pública de hipoteca, la expedición de un ejemplar de dicha escritura pública expresando el mérito ejecutivo que presta de acuerdo a la prelación o grado que le corresponda. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 5°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así:

“4. Inembargabilidad. Las sumas depositadas en la sección de ahorros o de cualquier otro depósito a la vista no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965”.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) el cual quedará así:

“7. Entrega de dineros sin juicio de sucesión. Si muriere una persona titular de una cuenta en la sección de ahorros, o de una cuenta corriente, o de dineros representados en certificados de depósito a término o cheques de gerencia, o de cualquier otro depósito cuyo valor total a favor de aquella no exceda del límite que se determine de conformidad con el reajuste anual ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965, y no hubiera albacea nombrado o administrador de los bienes de sucesión, el establecimiento bancario puede, a su juicio, pagar el saldo de dichas cuentas, o los valores representados en los mencionados títulos valores –previa exhibición y entrega de los instrumentos al emisor– al cónyuge sobreviviente, al compañero o compañera permanente, o a los herederos, o a uno u otros conjuntamente, según el caso, sin necesidad de juicio de sucesión.

Como condición de este pago el establecimiento bancario puede requerir declaraciones juradas respecto a las partes interesadas, la presentación de las debidas renunciaciones, la expedición de un documento de garantía por la persona a quien el pago se haga y el recibo del caso, como constancia de pago. Por razón de tal pago, hecho de acuerdo con este numeral, el establecimiento bancario no tendrá responsabilidad para con el albacea o el administrador nombrados después”.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

Antonio Guerra de la Espriella,

Senador Ponente.

Bogotá, D. C., 3 de mayo de 2012

En las fechas se recibieron ponencias y textos propuestos para primer debate del Proyecto de ley número 152 de 2011 Senado, 178 de 2011 Cámara, la primera suscrita por los Senadores *Germán Hoyos Giraldo* y *José Darío Salazar*. A las (3:30 p. m.) cuyo título es *por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito*. A las 4:15 p. m. los Senadores *Antonio Guerra de la Espriella* y *Bernardo Elías Vidal*. Presentaron ponencia al mismo proyecto cuyo título es *por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones*.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de las siguientes ponencias y textos propuestos para primer debate, constando de diecinueve (19) folios y catorce (14) folios respectivamente.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE,
SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02
DE 2011 SENADO, 142 DE 2011 CÁMARA**

*por el cual se establece el derecho fundamental
a la alimentación.*

“El hambre, un tsunami silencioso” Mía Cox,
Unicef.

1. Antecedentes

1.1 Trámite legislativo

El 20 de julio de 2011 se radicó en la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de acto legislativo 002 de 2011, acumulado con el Proyecto de acto legislativo número 10 de 2011, Senado, como consta en el Acta MD-07 de la Presidencia de la Comisión Primera. El día 19 de octubre de 2011, el Senador Parmenio Cuéllar, en ese momento ponente único, presentó la ponencia para primer debate, siendo aprobado en la Comisión. Más adelante, el 9 de noviembre del mismo año, la plenaria del Senado de la República aprobó el mencionado acto legislativo. El 6 de diciembre de 2011, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el acto legis-

lativo en mención, con ponencia del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero. El 16 de diciembre de 2011, la plenaria de la Cámara de Representantes aprueba el acto legislativo con ponencia de los Representantes Carlos Germán Navas Talero y Rosmary Martínez.

Y el 25 de abril de 2012, en Comisión Primera del Senado de la República, en primer debate, segunda vuelta, se aprobó el acto legislativo en referencia, con ponencia de los suscritos Senadores.

Su publicación, durante el trámite en el honorable Senado, se efectuó en las *Gacetas del Congreso* 519 de 2011, última 585 de 2011, la primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* 705 de 2011, la segunda ponencia en la *Gaceta del Congreso* 814 de 2011, y el texto aprobado en plenaria del honorable Senado, en la *Gaceta del Congreso* 898 de 2011. Mientras la publicación del trámite en la honorable Cámara se hizo así: la primera ponencia en la *Gaceta del Congreso* 908 de 2011, la segunda ponencia en la *Gaceta del Congreso* 958 de 2011 y el texto aprobado en plenaria en la honorable Cámara de Representantes en la *Gaceta del Congreso* 997 de 2011. La ponencia para primer debate, segunda vuelta en la *Gaceta del Congreso* 145 de 2012.

Con la expedición del Decreto de la Presidencia de la República número 0445 de 2012, del 1º de marzo de 2012, publicado en el *Diario Oficial* número 48.359, y con la firma de los Ministros de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, y de Salud, Beatriz Londoño Soto, se cumple con la publicación del acto legislativo aprobado durante la primera vuelta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia.

1.2 Los proyectos de acto legislativo acumulados

a) **Proyecto de acto legislativo número 02 de 2011 Senado**, por medio del cual se adiciona el artículo 65 de la Constitución Política.

Un grupo de congresistas, superior al exigido por el artículo 375 constitucional, encabezados por la Representante Alba Luz Pinilla, propone reformar el artículo 65 Constitucional para adicionarlo con un inciso, que sería el primero, con el siguiente tenor:

“Todas las personas tienen el derecho fundamental a no padecer hambre.”

El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, para el logro de la calidad de vida”.

b) **Proyecto de acto legislativo número 10 de 2011 Senado**, por medio del cual se adiciona el título II, capítulo I, artículo 13 y Capítulo II artículos 45, 46 y 49 de la Constitución Política de Colombia.

Igualmente, otro grupo de Senadores y Representantes, superior al requerido para este tipo de iniciativas, encabezado por el Senador Édgar Espíndola Niño, propone modificar cuatro (4) artículos de la Constitución Nacional: 11, 45, 46 y 49 así:

El artículo 11, adicionándole un inciso, que sería el 2º, y de este tenor literal: “El Estado promoverá y garantizará la implementación y aplicación de políticas que propendan por el fomento de una alimen-

tación balanceada como presupuesto indispensable para la protección y fortalecimiento de este derecho”.

El artículo 45, adicionando el inciso 1º, de esta manera: “así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo”.

El artículo 46, modificando y adicionando el inciso 2º, así “teniendo en cuenta los requerimientos nutricionales especiales y la alimentación balanceada que estos necesiten con fundamento en estándares médicos plenamente reconocidos”.

Finalmente, el artículo 49, también adicionando el inciso 2º, de la siguiente manera: “así como el acceso a una alimentación balanceada ceñida a los parámetros nutricionales medicamente establecidos”.

Como puede verse, todos los textos que pretenden adicionarse se relacionan con la alimentación balanceada, exigiendo al Estado su promoción, y haciendo especial énfasis en los adolescentes y en la tercera edad.

La exposición de motivos, igualmente muy concisa, se fundamenta en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país en los Tratados de Derechos Humanos suscritos por Colombia, los cuales deben ser honrados consagrándolos en nuestra normatividad interna empezando por nuestra Carta Magna.

Los proyectos, entonces, tienen cercanía en los temas, pero no son totalmente idénticos.

1.3 Textos aprobados durante el trámite en la primera vuelta

1.3.1 Texto aprobado por la comisión primera del honorable Senado de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2011 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2011 SENADO

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación de la población en situación de pobreza extrema.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 2º. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre.* El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las activi-

dades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

1.3.2 Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 9 de noviembre de 2011.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 02 DE 2011 SENADO**

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Parágrafo 1°. Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de ahorro del FAEP.

Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre.* El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. El presente acto legislativo regirá a partir del 10 de julio del 2013. El Congreso expedirá antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental.

1.3.3 Texto aprobado en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el 6 de diciembre de 2011.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 142 DE 2011 CÁMARA, 002
DE 2011 SENADO**

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre.* El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir del 10 de julio del 2013. El Congreso expedirá, antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental.

1.3.4 Texto aprobado en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2011.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 142 DE 2011 CÁMARA, 02
DE 2011 SENADO**

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

(Primera vuelta)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Parágrafo 1°. Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP.

Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre.* El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir del 10 de julio del 2013. El Congreso expedirá antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental.

1.3.5 Texto aprobado en primer debate, segunda vuelta, en la honorable Comisión Primera del Senado de la República el 25 de abril de 2012.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 02 DE 2011 SENADO, 142 DE 2011
CÁMARA**

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Parágrafo 1°. Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP.

Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. *Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre.* El Estado garan-

tizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo regirá a partir del 10 de julio del 2013. El Congreso expedirá antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental.

1.4 Propositiones al acto legislativo

1.4.1 En la Comisión Primera de Senado, en la primera vuelta

El honorable Senador Luis Carlos Avellaneda propone modificar el artículo 2° de la ponencia, agregándole dos incisos al mismo: Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así: **Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.**

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, **dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.**

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

1.4.2 En la sesión plenaria de Senado, en primera vuelta

La honorable Senadora Dayra Galvis Méndez adiciona un parágrafo 1° al artículo 1° del Sistema General de Participaciones de Regalías y de ahorro del FAEP, que es acogida por el Senador ponente.

El honorable Senador Honorio Galvis Aguilar presenta una proposición para modificar el título del proyecto, el cual quedaría *por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación*, y acogida por el ponente.

El honorable Senador Honorio Galvis Aguilar propone que se elimine el artículo 1° porque el derecho fundamental está dirigido a todos los residentes, y no solamente a los adolescentes la cual no fue aprobada.

El Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier propone que el presente acto legislativo pueda regir a partir del 1° de julio del 2013. El Congreso expedirá antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, con lo cual surge un nuevo artículo.

1.4.3 En la ponencia del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero en la Comisión Primera.

Se propone eliminar el parágrafo del artículo 1° porque “No enriquece textualmente ni contiene una especificidad que dé cuenta de las obligaciones que se adscriben al *Sistema General de Participaciones de Regalías y de ahorro del FAEP*. Además, “... no desarrolla ni aclara el contenido del artículo 1° del correspondiente acto legislativo, respecto de la puesta en práctica del “*derecho de los jóvenes a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada*”. Y “no resulta conveniente condicionar el cumplimiento de cualquier derecho fundamental, a lo que pueda ocurrir con cualquier fondo o fuente de financiamiento, en este caso, del *Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP*”.

1.4.4 En la discusión de la Comisión Primera de la Cámara

El ponente, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, retira las modificaciones propuestas en la ponencia presentada en esta Comisión Primera y propone conservar el texto aprobado en la Plenaria del honorable Senado de la República.

1.4.5 En la plenaria de la honorable Cámara de Representantes

No tuvo oposiciones.

1.4.6 En el primer debate, segunda vuelta en la Comisión Primera del honorable Senado de República

No tuvo oposiciones.

2. Marco constitucional y jurisprudencial

2.1 **Una mención para reconocer.** En principio, y aunque la válfa de los aportes de nuestros colegas a la mirada y preocupación por el hambre ha sido enorme, quisiéramos destacar las palabras del honorable Representante Abel Rivera Flórez en la discusión del presente acto legislativo “...seguramente cuando los revolucionarios franceses y los revolucionarios ingleses plantearon la propuesta de primera generación de derechos humanos, que eran las libertades públicas, a lo mejor eso era exótico para la sociedad de aquella época, pues tan exótico era que tuvieron que gestarse las revoluciones que en efecto se gestaron para que los derechos de primera generación, básicamente las libertades públicas, se convirtieran en realidad.

“A principios del siglo pasado y finales del antepasado, era exótico hablar de los derechos económicos y sociales: que todos los ciudadanos tengan derecho a la educación, exótico, que todos los ciudadanos tengan derecho a la salud, a la asistencia en salud, seguramente era exótico, que los ciudadanos que laboraban, que los asalariados se pudieran organizar en sindicatos, seguramente era exótico.

“En Colombia, pasaron tal vez cuatro o cinco décadas después de que sociedades europeas habían incorporado los derechos económicos y sociales para que en este país se incorporara en la Carta Política, eso que ya era una tesis de aceptación universal en la sociedad occidental y tuvo que venir un Gobierno de centro izquierda, de eso que usted dice que pertenece, López Pumarejo, la Revolución en Marcha y no fue fácil y seguramente a mitad del siglo pasado, o en la segunda mitad del siglo pasado resultaba exótico que el derecho a un ambiente sano, fuese susceptible de ser exigido por la totalidad de los ciudadanos; en esa época absolutamente nadie, consideraba una realidad de esas dimensiones susceptible de ser consagrada como derecho fundamental; así de generación en generación y seguramente vendrán otras, porque la sociedad evoluciona, porque la sociedad en la medida en que pasa el tiempo y que no resuelve sus problemas fundamentales, tiene que buscar garantías y tiene que buscar ampararlos.

“Que vamos a volver añicos la Constitución consagrando un nuevo derecho fundamental, yo no creo, lo que logra en cuanto a consagración constitucional un derecho, son fundamentalmente dos consecuencias, la primera la obligación para que a partir de él se desencadenen políticas públicas, que no necesariamente tiene que ver con la asistencia del Estado para garantizar la alimentación de la población más vulnerable, esa es una, pero pueden existir otras que vayan en un camino distinto a que sea el propio Estado, el que garantice directamente la alimentación. Las políticas no necesariamente tienen que ver con que sea el Estado, el proveedor de bienes y servicios, el Estado tiene que ser proveedor de políticas, de facilitar las circunstancias, para que esos derechos fundamentales sean garantizados.

Y el segundo, la segunda consecuencia, de la consagración en la Carta Política de un derecho es el amparo, al cual pueden acudir los ciudadanos de ese derecho. No es lo mismo procurar el amparo constitucional, que procurar el amparo legal; el amparo constitucional por la propia jerarquía constitucional tiene prioridades, tiene términos de tiempo más cortos, tiene efectos incluso hoy para las acciones de tutela erga omnes, cuando la ratio decidendi es la misma, de tal manera que yo los invito a que no miremos, a que no valoremos de manera simplista la propuesta que trae la doctora Alba Luz Pinilla, yo lamento mucho los tiempos, para un acto legislativo, porque uno de esta naturaleza merece una reflexión profunda y bien lo señalaba ella, no de manera gratuita, los objetivos del milenio han incorporado la exigencia para los Estados que hacen parte del sistema general de naciones unidas de superar, de superar los estados de indigencia y de pobreza que en la mayoría de las ocasiones, como consecuencia, tienen a un buen número de pobladores padeciendo hambre”.

2.2 **Desde el punto de vista constitucional.** la honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-025 de 2004, Magistrados Ponentes Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, ha dicho:

“(..)

8.1. Tal como lo ha señalado de manera reiterada esta Corporación, el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho “le imprime un sentido, un carácter y **unos objetivos específicos a la organización estatal** en su conjunto, y que resulta –en consecuencia– vinculante para las autoridades, **quienes deberán guiar su actuación hacia el logro** de los cometidos particulares propios de tal sistema: **la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo**”² (negrilla fuera de texto).

“...la libertad e igualdad del ser humano no dejarán de ser utopías abstractas. **Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar.** El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados”³ (negrilla fuera de texto).

Lo anterior implica que **las autoridades están obligadas** –por los medios que estimen conducentes– **a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad...** en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado “*promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”, y “*protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*”... y *asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos*” (negrilla fuera de texto).

“...en un Estado Social de Derecho los deberes de las autoridades anteriormente mencionados no se circunscriben a los derechos llamados de segunda generación. Por el contrario, en determinadas circunstancias el goce efectivo del derecho a la vida en condiciones de dignidad y de otras libertades básicas puede depender de acciones positivas de las autoridades para garantizar la dimensión prestacional de tales derechos y libertades. Tales acciones positivas, cuando están dirigidas a responder a las necesidades de muchas personas, pueden desarrollarse progresivamente para garantizar la efectividad de la faceta programática y prestacional de un derecho constitucional, siempre que los mínimos de satisfacción hayan sido asegurados a todos”.

² Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Sentencia C-1064 de 2001, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

2.3. **Algunas observaciones en contrario.** Pretendemos resumir, con todo respeto, algunas observaciones contrariando este proyecto de acto legislativo, reservándonos, por supuesto, la fuente de la misma:

Se dice que “el derecho fundamental a no padecer hambre” que se pretende garantizar mediante el proyecto de acto legislativo objeto de estudio respecto de los niños, está implícitamente comprendido dentro del derecho a la alimentación equilibrada (artículo 44 de la Constitución). Se destaca, además, que mediante el Conpes Social 113 de marzo 31 de 2007 se estableció la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), que tiene como objetivo garantizar que la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Por otra parte, se considera inconveniente el proyecto porque “...ya existe normativa vigente sobre la materia, y esta razón, no sería apropiado en términos de técnica legislativa, incluir nuevas provisiones constitucionales como las que se pretenden; se crea el reflejo de repetir clausulados y se pierde de vista el propósito de las mismas...”.

Frente a estas objeciones, debe decirse lo siguiente:

a) En efecto, el artículo 44 establece como derecho fundamental de los niños, el de una alimentación adecuada;

b) De la misma manera, el artículo 46 prevé el derecho a percibir un subsidio alimentario por los individuos de tercera edad, que estén en la indigencia;

c) En el artículo 47 la Carta Política dispone que el “Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”;

Por la razón expresada en el literal c), es que se propone que los adolescentes también tengan, como derecho fundamental, al igual que los niños y los individuos de tercera edad, el mismo derecho a no padecer hambre, y sería absurdo, no pensar en quienes por su condición, pueden estar en imposibilidad de satisfacer la necesidad vital de alimentarse como corresponde a su edad y a sus necesidades mínimas vitales, de acuerdo con su dignidad de personas, columna vertebral de la política social del Estado colombiano.

d) Y en cuanto a los adolescentes, en el artículo 45, se dice que “*tienen derecho a la protección y a la formación integral, previendo que el Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud*”.

El derecho a no padecer hambre será de **todos** los colombianos que no puedan, en determinado momento, proveerse a sí mismos de esta imprescindible actividad, que es la de comer para vivir.

Por tanto, persistiremos en la propuesta de tener como fundamental el derecho a no padecer hambre, sin que ello signifique que no saludemos la existen-

cia del Conpes Social 113 de 2007; pero la única seguridad de supra vigencia del contenido de ese Conpes Social, es que tenga respaldo, de aquí a siempre —mientras nuestra Constitución Política de 1991 conserve su vigencia—, en una previsión que erija en derecho fundamental, el derecho a no padecer hambre.

2.4 El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, con comunicación del 25 de abril de 2012, hace una observación que nos parece pertinente “De otra parte, en el texto del referido proyecto de acto legislativo se incluye un párrafo al artículo 45 de la Constitución Política, así: “Párrafo 1°. Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de Ahorro del FAEP”, el cual no contiene ningún desarrollo o contenido normativo, por lo que no se entiende claramente a qué se hace referencia y no se especifica cuál es el objeto de su inclusión” (subrayado nuestro), y luego entra a analizar por qué de los recursos de regalías y del Fondo de Ahorro y Estabilización, no es posible destinar recursos con destino a este proyecto. Por esa razón, consideramos que en el articulado hay necesidad de suprimir el mencionado párrafo.

3. Proposición

De conformidad con las consideraciones anteriores, solicitamos: Dese segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de acto legislativo número 142 de 2011 Cámara, 02 de 2011 Senado, *por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación, de acuerdo al pliego de modificaciones adjunto.*

De los honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas, Doris Clemencia Vega, Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2011 SENADO, 142 DE 2011 CÁMARA

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 2°. Igual al texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

Artículo 3°. Igual al texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

De los honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas, Doris Clemencia Vega., Senadores de la República.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2011 SENADO, 142 DE 2011 CÁMARA

por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 45 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación balanceada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Parágrafo 1°. Del Sistema General de Participaciones de Regalías y de ahorro del FAEP.

Artículo 2°. El artículo 65 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 65. Toda persona gozará del derecho fundamental a no padecer hambre. El Estado garantizará la disponibilidad, acceso, calidad y aceptabilidad cultural de los alimentos a lo largo del ciclo vital, como elemento constitutivo de la dignidad humana.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, dará especial atención, apoyo y estímulo a quienes se dediquen a la producción y distribución de alimentos.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 3°. El presente acto legislativo regirá a partir del 10 de julio de 2013. El Congreso expedirá, antes de esa fecha, la ley estatutaria que regulará las materias correspondientes, a fin de garantizar materialmente este derecho fundamental.

En los anteriores términos, fue aprobado el Proyecto de acto legislativo número 02 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, *por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación*, como consta en la sesión del 25 de abril de 2012, Acta número 44.

Nota: Este proyecto de acto legislativo se aprobó en los mismos términos del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

El Presidente,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2011 SENADO, 121 DE 2011 CÁMARA

por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2012

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 121 de 2011 Cámara, 190 de 2011 Senado, *por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.*

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate de Senado al Proyecto de ley número 121 de 2011 Cámara, 190 de 2011 Senado, *por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.*

1 Contenido del proyecto

1.1 De acuerdo con los autores del proyecto de ley, se busca exaltar y enaltecer la memoria, vida y obra de Gloria Valencia de Castaño, por su lucha ambiental, por su aporte a la cultura y al arte colombiano.

En el presente proyecto de ley, se introducen diferentes disposiciones las cuales se analizan a la luz de la conservación; entre dichas consideraciones, se destaca la exoneración plasmada en el artículo 6°. Esta figura busca canalizar importantes recursos hacia la preservación de nuestros parques, a partir de la extensión de un beneficio ya existente. Si hoy un donante con conciencia ambiental quiere apoyar un parque natural, lo puede hacer a través de una donación a una fundación establecida para tal propósito, adquiriendo el derecho a un descuento tributario ya regulado. Pero si lo quiere hacer directamente a un parque, no podrá tramitarlo ni obtener el beneficio tributario. Este proyecto resuelve este contrasentido.

1.2 En virtud y como reconocimiento a la lucha que Gloria Valencia de Castaño realizó por despertar en los colombianos la importancia de la ecología, el amor por lo ambiental y la necesidad imprescindible de preservar los paisajes naturales evitando su transformación y extinción de las especies, así como su búsqueda por la restauración de la naturalidad perdida y la correcta utilización de los conocimientos

ambientales para generar beneficios ecológicos, el presente proyecto de ley pretende bautizar el Parque Nacional de Las Hermosas con el nombre de “Parque Nacional de Las Hermosas Gloria Valencia de Castaño”.

M. Porter y M. Kremer han reinventado el concepto de cadena de valor, cuyo objetivo era maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos. Actualmente, se reconoce que la cadena de valor de la empresa aporta diversos beneficios al desarrollo social, político, económico, así como a la sostenibilidad ambiental. De seguir dicho modelo de exterminio, la empresa empezará a empobrecer y depredar el entorno hasta el agotamiento de los recursos haciendo insostenible el sistema.

Por ello, se expide un incentivo tributario importante que genere inversión en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos basándose en los principios de la teoría del “valor compartido” que debe adelantar el sector industrial, buscando el bien general de la sociedad.

Adicional a lo anterior, el proyecto de ley busca que se dé un uso efectivo a la medida, para la cual el Gobierno Nacional deberá crear una estructura eficaz que responda a las necesidades operacionales del Sistema Nacional de Parques Naturales, pues los diferentes actores deben contar con una coordinación y una guía que les permita articularse dentro de las perspectivas de la ciudadanía y el sector empresarial. Dada la reciente creación del Ministerio de Ambiente y de la nueva Unidad de Parques, este es el momento adecuado para lograrlo.

Por otro lado, no se cuenta con una herramienta que permita cuantificar y cualificar la efectividad de las acciones en aras del buen manejo de la conservación, para posteriormente corregir las acciones que no generen los resultados esperados. En estos temas, el Gobierno debe avanzar para obtener el mejor aprovechamiento del beneficio tributario.

2. Relevancia internacional

La presente iniciativa legislativa complementa los esfuerzos que actualmente se generan en el escenario internacional a través de estrategias que tienen impacto a nivel local.

El compromiso que han adquirido los Estados en los grandes cambios de este siglo XXI se basa en sentar las bases de un mundo de prosperidad, paz y sustentabilidad,

En próximos días se llevará a cabo la Cumbre de Río + 20 en donde uno de los puntos por tratar será el fortalecimiento de los compromisos políticos en favor del desarrollo sustentable.

La idea de una economía ecológica, como se propone desde el seno de las Naciones Unidas, solo será viable si esta se traza teniendo en cuenta la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza, pues de lo contrario será simplemente un cambio de terminología dentro del lenguaje negociador.

Los países en desarrollo tenemos el reto de fortalecer nuestras políticas conservacionistas, teniendo presente que el mundo se enfrenta a cambios que pueden desencadenar la desaparición de la especie humana.

El presente proyecto de ley es un vehículo en el que se transportan las voces de los ciudadanos del planeta quienes trabajan día tras día por fortalecer los mecanismos que permiten asegurar la preservación de los ecosistemas vitales para nuestro desarrollo integral.

Pero las voces de los empresarios que han decidido adoptar políticas de conservación también se recogen en el presente proyecto de ley, pues para ellos también se ha diseñado esta propuesta con el objetivo de vincularlos a las acciones que debemos.

3. Marco constitucional

La Corte Constitucional ha dicho que “la defensa del medioambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección (Sentencia C-431 de 2000).

El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado, con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente:

“La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno; por lo tanto, toda la estructura de este debe estar iluminada por este fin y debe tender a su realización.

En efecto, una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2°, 8°, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de:

1. Proteger su diversidad e integridad.
2. Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.
3. Conservar las áreas de especial importancia ecológica.
4. Fomentar la educación ambiental.
5. Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

6. Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

7. Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y

8. Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

A lo anterior, habrá que agregar que el derecho a un ambiente sano tiene también el carácter de servicio público, erigiéndose, junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno sustento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país (C. P. artículos 2°, 365 y 366).

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual, en palabras de la Corte Constitucional, pretende “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente”. Así, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas, pues estos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana. Sobre este particular, la Corte tuvo oportunidad de señalar que:

El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico –conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico– calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (C. P. artículos 80, 268-7, 334, 339 y 340). (Sentencia T-251 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por eso, conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

4. Normatividad Comparada

Una de las ordenanzas, sancionada por el honorable Concejo Deliberante de Santa Rosa de La

Pampa, Argentina, crea el “Padrinazgo de Espacios Verdes”. La Ordenanza número 1538 de 1994 del 30 de noviembre de 1994 busca crear en el ámbito de la Ciudad de Santa Rosa, el Sistema de Padrinazgo de Espacios Verdes, por parte de personas o entidades que asuman la responsabilidad de hacerse cargo del mantenimiento, embellecimiento y/o construcción de tales paseos pertinentes a la Comuna.

En ella también se autoriza al Departamento Ejecutivo a suscribir convenios con personas físicas y/o jurídicas con o sin fines de lucro, gubernamentales o no gubernamentales, que asuman, sin derecho a retribución, el cargo honorífico de Padrino del Espacio Verde que le fuera asignado.

Por otro lado, la figura de El Padrinazgo obliga a mantener o acrecentar el embellecimiento de la ciudad haciéndose cargo de la conservación, refacción y limpieza del o los espacios verdes asignados.

5. Impacto fiscal

El presente proyecto de ley genera un impacto fiscal relacionado con el beneficio tributario “Gloria Valencia de Castaño por apadrinamiento de Parques Naturales y Conservación de Bosques Naturales”.

No obstante lo anterior, es pertinente aclarar que el proyecto busca ampliar el sujeto pasivo o receptor de la ayuda sin modificar la exención ya contemplada en el Estatuto Tributario,

En efecto, el artículo 125 del Estatuto Tributario actualmente vigente contempla:

Artículo 125. *Deducción por donaciones.*

Los contribuyentes del impuesto de renta que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios dentro del país, tienen derecho a deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas, durante el año o período gravable, a:

2. Las asociaciones, corporaciones y fundaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la salud, la educación, la cultura, la religión, el deporte, la investigación científica y tecnológica, la ecología y protección ambiental, la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia o de programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general.

El valor a deducir por este concepto, en ningún caso podrá ser superior al treinta por ciento (30%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la donación.

De acuerdo al artículo transcrito, hoy una persona que quiera hacer una donación para conservación ambiental obtiene un beneficio tributario de deducción de impuesto de renta no menor al 30%; sólo si lo hace a través de una fundación, corporación o asociación, sin ánimo de lucro.

El presente proyecto de ley busca que los donantes puedan recibir la exención ya contemplada, sin tener que hacerla mediante un intermediario, cuando esta se efectúe a cualquier parque natural de la Nación.

Es decir, que con la presente ley no se modifica o adiciona la exención tributaria, sino que la exime de un trámite que puede resultar innecesario.

No obstante lo expuesto, consideramos que el presente proyecto se encuentra sometido a lo estipulado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda vez que se generan medidas de exenciones tributarias que tocan el marco fiscal de la Nación.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el numeral 7 del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, señala que los proyectos de fijación de rentas nacionales y gastos de la administración, le corresponderán como iniciativa de su presentación al Gobierno Nacional.

Y que sin embargo, el mismo artículo 142 en su parágrafo, señala que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias, se envió oficio al Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitando concepto, para que una vez estudiado el proyecto de ley se determine su pertinencia y, en consecuencia, se expida el aval correspondiente, teniendo en cuenta el objeto del proyecto.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar segundo debate de Senado al Proyecto de ley número 121 de 2011 Cámara, 190 de 2011 Senado, *por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.*

Del honorable Senador,

Juan Mario Laserna,

Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2011 CÁMARA, 190 DE 2011 SENADO

por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.

Artículo 1°. Con motivo de su fallecimiento ocurrido en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 24 de marzo de 2011, la Nación rinde público homenaje, exalta y enaltece la memoria, vida y obra de Gloria Valencia de Castaño, por su lucha ambiental, su aporte a la cultura y a las comunicaciones en Colombia.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia deberán rendir honores a la memoria de Gloria Valencia de Castaño, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, en donde se trasladará una delegación integrada por los señores(as) Ministros(as) de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de Cultura, de Ambiente y miembros del honorable Congreso de la República, designados por la Presidencia del Congreso, con invitación al señor Presidente de la República.

En dicho acto se hará entrega de una copia de la presente ley en Nota de Estilo a su familia.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a través de los Ministerios de Ambiente y/o

Tecnologías de la información y Comunicaciones, publique un libro biográfico de Gloria Valencia de Castaño.

Un ejemplar del libro será distribuido en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Servicios Postales Nacionales S. A., empresa oficial de correos, o a quien corresponda, ponga en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en Gloria Valencia de Castaño.

Artículo 5°. Denomínese al Parque Nacional Natural las Hermosas “Parque Nacional Natural las Hermosas - Gloria Valencia de Castaño”.

Parágrafo. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional diseñará un programa especial de protección para el Parque Nacional Natural Las Hermosas - Gloria Valencia de Castaño.

Artículo 6°. *Beneficio Tributario Gloria Valencia de Castaño por financiación de parques naturales y conservación de bosques naturales.* Créase el beneficio tributario Gloria Valencia de Castaño por financiación de Parques Naturales y Conservación de Bosques Naturales.

En tal virtud, adiciónese el artículo 126-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 126-5. *Deducción por donaciones efectuadas para el apadrinamiento de parques naturales y conservación de bosques naturales.* Los contribuyentes que hagan donaciones a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de financiar los parques naturales de Colombia y conservar los bosques naturales, de conformidad con el beneficio de financiación de parques naturales y conservación de bosques naturales, tienen derecho a deducir del impuesto de renta el 30% del valor de las donaciones efectuadas durante el año o periodo gravable.

Para gozar del beneficio de las donaciones efectuadas, deberá acreditarse el cumplimiento de las demás condiciones y requisitos establecidos en los artículos, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario y los demás que establezca el reglamento.

Parágrafo 1°. Es obligación de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales destinar las donaciones al financiamiento del parque natural que indique el donante, informar anualmente sobre el uso de las donaciones realizadas y gestionar efectivamente el sistema de áreas protegidas para dar uso efectivo a la medida.

Parágrafo 2°. En ningún caso las donaciones de que trata el presente artículo generarán derecho alguno sobre los parques naturales o áreas protegidas.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,

Juan Mario Laserna,
Senador de la República.

Bogotá, D. C., 3 de mayo de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 190 de 2011 Senado, 121 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de cinco (5) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 2 DE MAYO DE 2012, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2011 SENADO, 121 DE 2011 CÁMARA

por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con motivo de su fallecimiento ocurrido en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 24 de marzo de 2011, la Nación rinde público homenaje, exalta y enaltece la memoria, vida y obra de Gloria Valencia de Castaño, por su lucha ambiental, su aporte a la cultura y a las comunicaciones en Colombia.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia deberán rendir honores a la memoria de Gloria Valencia de Castaño, en acto especial y protocolario, cuya fecha y hora será programada por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, en donde se trasladará una delegación integrada por los señores(as) Ministros(as) de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de Cultura, de Ambiente y miembros del honorable Congreso de la República, designados por la Presidencia del Congreso, con invitación al señor Presidente de la República.

En dicho acto se hará entrega de una copia de la presente ley en Nota de Estilo a su familia.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a través de los Ministerios de Ambiente y/o Tecnologías de la Información y Comunicaciones, publique un libro biográfico de Gloria Valencia de Castaño.

Un ejemplar del libro será distribuido en todas las bibliotecas públicas del país.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Servicios Postales Nacionales S. A., empresa oficial de correos, o a quien corresponda, ponga en circulación una emisión de serie filatélica, inspirada en Gloria Valencia de Castaño.

Artículo 5°. Denomínese al Parque Nacional Natural las Hermosas “Parque Nacional Natural las Hermosas - Gloria Valencia de Castaño”.

Parágrafo. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional diseñará un programa especial de protección para el Parque Nacional Natural las Hermosas - Gloria Valencia de Castaño.

Artículo 6°. *Beneficio Tributario Gloria Valencia de Castaño por financiación de parques naturales y conservación de bosques naturales.* Créase el beneficio tributario Gloria Valencia de Castaño por financiación de Parques Naturales y conservación de Bosques Naturales.

En tal virtud, adiciónese el artículo 126-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 126-5. *Deducción por donaciones efectuadas para el apadrinamiento de parques naturales y conservación de bosques naturales.* Los contribuyentes que hagan donaciones a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de financiar los parques naturales de Colombia y conservar los bosques naturales, de conformidad con el beneficio de financiación de parques naturales y conservación de bosques naturales, tienen derecho a deducir del impuesto de renta el 30% del valor de las donaciones efectuadas durante el año o periodo gravable.

Para gozar del beneficio de las donaciones efectuadas, deberá acreditarse el cumplimiento de las demás condiciones y requisitos establecidos en los artículos, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario y los demás que establezca el reglamento.

Parágrafo 1°. Es obligación de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales destinar las donaciones al financiamiento del parque natural que indique el donante, informar anualmente sobre el uso de las donaciones realizadas y gestionar efectivamente el sistema de áreas protegidas para dar uso efectivo a la medida.

Parágrafo 2°. En ningún caso las donaciones de que trata el presente artículo generarán derecho alguno sobre los parques naturales o áreas protegidas.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2012

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate al Proyecto de ley número 190 de 2011 Senado, 121 de 2011 Cámara, *por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por los ponentes, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 013 de 2 de mayo de 2012. Anunciado el día 24 de abril de 2012. Acta número 12 de la misma fecha.

Juan Mario Laserna, Senador Ponente; Bernardo Elías Vidal, Presidente; Rafael Oyola Ordosgoitia, Secretario.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179
DE 2011 SENADO, 122 DE 2010 CAMARA**

por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.

Doctor

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Honorable Senado

Respetado señor Presidente:

Damos cumplimiento al honroso cargo y dentro de los términos de ley, procedemos a rendir ponencia favorable al **Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo**, bajo los siguientes términos:

I. Contenido y objeto

El objeto principal de la iniciativa es garantizar que no tenga cabida dentro del ordenamiento jurídico una interpretación contraria ni a la Carta Política, ni a la voluntad que el legislador dejó plasmado en su momento en la Ley 223 de 1995, como ocurre en el caso de un concepto discutible de la Dirección Distrital de Impuestos, el cual desconoce totalmente la existencia del hecho generador y la confunde con la causación, a diferencia de otros conceptos, como el 1071 de 2005, de la misma dependencia, donde sí se trata el tema con óptica legal y técnica tributaria. Así, entonces el objeto claro del presente proyecto de ley es que se promulgue una ley de dos artículos que aclaren de manera definitiva la base gravable del impuesto de Industria y Comercio, en lo relativo al impuesto al consumo de los distribuidores de productos sometidos a tal gravamen. La base gravable, entendida como elemento esencial del tributo que fue determinado en su momento por las Leyes 14 de 1983, y en especial la Ley 223 de 1995, normas estas de origen nacional que buscaban la eficiencia y la racionalización de los tributos territoriales. Como consecuencia de lo anterior, se conseguiría aclarar también, el hecho de que el impuesto al consumo pagado por los distribuidores, constituye un pago anticipado por cuenta de un futuro consumo, es decir, el hecho generador, otro elemento esencial del impuesto; como lo consagran los artículos 186, 202 y 207 de la mencionada ley.

II. Consideraciones

La Constitución Nacional, en su artículo 338 establece: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, *directamente*, los sujetos activos y pasivos, *los hechos* y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (Negritas fuera del texto).

Por su parte, la Ley 223 de 1995 definió el **hecho generador** del impuesto al consumo como **el consumo en la jurisdicción de los departamentos**. En los artículos 186, 202 y 207; para las cervezas, los licores y los cigarrillos, respectivamente. Y lo dife-

reñció perfectamente, estableciendo **la causación** en los artículos 188, 204 y 209. La ley, **directamente** como lo dice la Constitución, fijó el hecho generador en el consumo y lo diferenció de la causación para atender la motivación de las ponencias para segundo debate al Proyecto de ley número 026 Cámara y 158 Senado, los cuales decían: “(...) de igual manera se introducen algunas disposiciones para mejorar la eficiencia del régimen tributario departamental, y desde luego, coadyuvar a la superación de la crisis fiscal que afrontan estas entidades territoriales (...)” (Subraya no original). La eficiencia, como principio fundamental de la tributación, establecido en el artículo 363 de la Constitución Nacional y en este caso concreto, se materializó en la causación anticipada, antes de darse el hecho generador.

Con base en lo anterior es más eficiente la recaudación el impuesto al consumo de parte de los productores, recibido de los distribuidores, que cobrarlo en las tiendas al consumidor. Es más eficiente que los productores recauden el impuesto de parte de los distribuidores, dado que son más pocos y organizados que los consumidores, lo cual permite la fiscalización, pues ella sería casi imposible y muy costosa, además ineficiente y proclive a la evasión.

Si alguien pretendiera que por interpretación, analogía, presunción, pragmatismo o algo así, el hecho generador se diera con la venta de un productor o importador hacia un distribuidor estaría desconociendo la misma Ley 223, que fue precisa en su definición y se estaría confundiendo el hecho generador con la causación, es decir, habrían sobrado varios artículos en la ley.

El legislador en su momento tuvo la intención de que el impuesto al consumo fuera a cargo del consumidor y no de los productores, importadores y/o distribuidores y lo plasmó en los artículos antes mencionados de la Ley 223; pero buscando eficiencia de recaudo estableció la **causación** y consecuentemente el pago anticipado por cuenta de un futuro consumo en el caso de los productos nacionales en punto de fábrica, obligación que se traslada al consumidor, que es quien da lugar al hecho generador (consumo).

Así lo recoge el Consejo Técnico de la Contaduría Pública en sus tres conceptos, el número 12 de abril de 2002, ratificado en Oficio OFCTPC-259-2005, Concepto 028 de diciembre de 2008 y el Concepto 009 de 02-06-2009, donde ha dicho que el impuesto pagado por los distribuidores al productor o importador, es un anticipo y se registra en la contabilidad en una cuenta de balance (deudora), el cual se recupera cuando se vende al consumidor.

En la actualidad, claramente, no se gravan las actividades de fabricación, importación o distribución porque no lo dice así el hecho generador. La función de control que se entrega a los fabricantes, importadores y solidariamente a los distribuidores es la de procurar la eficiencia en el recaudo por medio del pago anticipado, es por ello que cuando hay devoluciones sin consumir, reenvíos y reintegros, se descuenta el impuesto, y por la misma razón, se gravan los autoconsumos por parte de los productores, importadores o distribuidores.

Si se dijera que por ser un impuesto monofásico, el impuesto se integra al costo de los productos, sería desnaturalizar el impuesto, cualquier discusión acerca de si el impuesto es monofásico o plurifásico no puede afectar de ninguna manera la naturaleza del mismo, como en este caso el impuesto es indirecto sea monofásico o en cuanto a si es indirecto o no. Es solo un elemento distractor, dado que el tema es si es a cargo del consumidor o no.

En la medida en que los distribuidores, productores e importadores son responsables del impuesto en calidad de sujetos pasivos jurídicos y no de sujetos pasivos económicos, la Ley 223 de 1995 les obliga a llevar un sistema contable acorde con sus responsabilidades.

En efecto, el artículo 215 de esta ley señala:

“b) Llevar un sistema contable que permita verificar o determinar los factores necesarios para establecer la base de liquidación del impuesto, el volumen de producción, el volumen de importación, los inventarios, y los despachos y retiros. Dicho sistema también deberá permitir la identificación del monto de las ventas efectuadas en cada departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, según facturas de venta prenumeradas y con indicación del domicilio del distribuidor. Los distribuidores deberán identificar en su contabilidad el monto de las ventas efectuadas en cada departamento y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, según facturas de venta prenumeradas...” (Subrayado no original).

Por su parte, el Decreto 2141 de 1996, reglamentario de la Ley 223 de 1995, en relación con la obligación contable para los responsables, señala:

“**Artículo 23. Sistema Contable.** En desarrollo de los artículos 194 literal a) y 215 literal b) de la Ley 223 de 1995, los sujetos pasivos o responsables de productos gravados con impuestos departamentales al consumo, según corresponda, deberán llevar cuentas de acuerdo con lo estipulado en el Plan Único de Cuentas, PUC, discriminadas en tal forma que permitan identificar el volumen de producción o importación, las compras de productos nacionales y extranjeros, las entregas, despachos o retiros por cada entidad territorial, la base gravable de liquidación del impuesto, el valor del impuesto, llevando por separado el valor de los impuestos sobre productos nacionales, el valor de los impuestos sobre productos extranjeros pagado al Fondo-Cuenta, y los valores de impuestos que corresponda a cada entidad territorial”. (Subrayado no original).

Tal como se observa en los apartes mencionados de la Ley 223 de 1995 y su Decreto Reglamentario, es evidente la responsabilidad que recae sobre el distribuidor en relación con el impuesto al consumo. En efecto, es claro que a través del distribuidor es que se determina el nivel de impuesto al consumo que corresponde a cada departamento, según los despachos hacia cada uno de ellos; y adicionalmente, que el distribuidor es quien tiene la información relacionada con reenvíos y demás circunstancias que determinen ajustes en el impuesto al consumo. Finalmente, es solo a partir de lo establecido en la ley, como obligaciones de los distribuidores, que se puede visualizar anticipadamente que los responsables no resulten in-

cidos con el impuesto al consumo; de ahí que deban manejarlo en la contabilidad por medio de cuentas separadas y que permitan identificar el valor de los impuestos respectivos, según el tipo de producto y por entidades territoriales.

En virtud de lo anterior, es claro que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia podría llegar a entenderse el impuesto al consumo como un costo o gasto del distribuidor. Lo anterior representaría una interpretación contraria a todas luces a lo señalado en la ley y al carácter de pago anticipado de este impuesto, y que por lo demás no sería asunto de una simple interpretación diversa sino que requeriría, para efectos de un impuesto indirecto como este, la existencia de una norma legal que así lo establezca explícitamente. Contrario a ello, la ley señala de manera explícita las obligaciones que corresponden al distribuidor de “identificar en su contabilidad el monto de las ventas”, o “llevar cuentas” señalando de manera diferenciada el “valor del impuesto”. Así, es evidente a partir del texto legal que este impuesto constituye un pago anticipado y que, de no ser así, de tratarse de un gasto o costo, al momento del pago del mencionado impuesto cesarían las actuaciones relacionadas a cargo del distribuidor.

De otra parte, es claro el papel del distribuidor frente al impuesto al consumo, si se tiene en cuenta cuál es el hecho generador del impuesto, que para el efecto es el consumo del producto. **En este sentido, es claro que el distribuidor no consumió el producto, tanto así que tiene como prueba de ello la factura de venta.** Vale la pena preguntarse y afirmar lo siguiente: ¿si el producto está a la venta es porque no se ha consumido? ¿o cómo haría para venderse un producto que ya se consumió? Imposible consumir un producto y a la vez venderlo.

En relación con el hecho generador de este impuesto la ley dispone:

HECHO GENERADOR (Artículos 186, 202 y 207) Está constituido por **el consumo** de los productos **en la jurisdicción de los departamentos.** La importancia del hecho generador dentro de la obligación tributaria es que al realizarse este, nace la obligación sustancial, es decir, la obligación de soportar el impuesto. Así se deriva, sin duda, del artículo 1° del Estatuto Tributario conforme al cual la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto previsto en la ley como generador del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo respectivo.

Es por lo anterior que cuando el distribuidor compra el producto para venderlo posteriormente, no está realizando el hecho generador del impuesto al consumo, porque no lo gasta, ni lo extingue. Si bien el distribuidor paga anticipadamente el impuesto con el precio de compra, porque este se causa en un momento anterior al consumo del producto, no por ello el distribuidor asume la carga económica del impuesto. Por el contrario y conforme al postulado legal expuesto arriba, el distribuidor es responsable solidario dentro de la cadena de recaudo del impuesto.

Ahora bien, una interpretación que desconozca el papel establecido en la ley de una parte para el distribuidor y de otra para el consumidor resultaría a todas

luces equivocada y contraria a la ley. Así ocurriría en el caso en el que se pretendiera argüir que el **hecho generador** que es el consumo (artículos 186, 202 y 207), se presenta al momento en que el producto sale de la fábrica o planta. Tal como lo establece la Ley 223 sus artículos 188, 204 y 209, lo que se da al salir de fábrica es la **causación**. De ahí que una interpretación contraria a la ley sería aquella dentro de la cual se asuma que cuando un distribuidor compra y paga al productor o importador el impuesto al consumo –anticipadamente–, ese impuesto se convierta en costo o gasto del distribuidor y, por ende, la venta posterior de ese distribuidor al consumidor, más el traslado del impuesto sea todo un ingreso (precio más el traslado del impuesto) y pretender que se tribute industria y comercio sobre el impuesto al consumo. En efecto, si la Ley 223 hubiera querido que el **hecho generador** se diera en el mismo momento en que se da **la causación**, no habría tenido que consagrarlo separadamente en la ley al momento en que se da cada una de estas figuras. Contrario a ello, no solo la diferencia en el tiempo sino que otorga a cada una contenidos distintos. Y es claro que la ley no señala en ningún momento que ambos, tanto el hecho generador como la causación se den inmediatamente al salir de fábrica.

Con respecto al impacto fiscal de este proyecto, se debe anotar que no existe impacto alguno, puesto que el único ente territorial del país que ha querido cobrar el ICA, sin sustento legal, incluyendo en la base gravable del ICA el impuesto al consumo es el Distrito Capital, sin embargo los requerimientos hechos por la Administración en los últimos años, han sido desconocidos, atendiendo el contenido de la Ley 223 y el Concepto 1071 de enero de 2005. Cuando cambió la doctrina de la DDI en junio de 2009, en concepto que no menciona y desconoce totalmente el hecho generador y lo confunde con la causación. Es de anotar que desde 1995 hasta el año 2008 siempre se tuvo claro en todo el sector de cervezas, licores y cigarrillos, en el Consejo Técnico de la Contaduría Pública y en todas las Administraciones Municipales, incluido el Distrito Especial de Bogotá que el impuesto al consumo es un impuesto indirecto y que el hecho generador es el consumo, trasladable al consumidor, quien es el incidido con el impuesto. Considerar siquiera cobrar el ICA sobre el impuesto al consumo, representa un desgaste innecesario para la Administración Distrital, los ciudadanos y la Administración de Justicia, por eso el fin de este proyecto es aclarar en los términos señalados anteriormente la Ley 223 de 1995 y evitar futuras controversias y posibles devoluciones por concepto de lo no debido a quien por error hubiere pagado.

El impuesto al consumo es del orden nacional cedido a los entes territoriales. En este orden de ideas, al ser la titularidad del impuesto de la Nación, el Congreso de la República es la autoridad encargada por expreso mandamiento constitucional, de crear, suprimir, o aclarar este tipo de impuestos y así no se estaría violando el artículo 294 Constitucional.

El impuesto al consumo es compatible con el impuesto de industria y comercio, como lo ha aclarado la jurisprudencia, puesto que este último sí grava a los agentes económicos de la cadena de fabricación

y distribución en función de sus ingresos propios, sin incluir en la base la porción del impuesto que debe contabilizarse separadamente anticipo y no como ingreso propio del responsable.

III. Fundamentos jurídicos

Artículo 338 C. N. “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participen en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas y acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Ley 223 de 1995. Artículos 186 a 215.

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Artículo 186. Hecho generador. Está constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. No generan este impuesto las exportaciones de cervezas, sifones, refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Artículo 188. Causación. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Artículo 202. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de licores, vinos, aperitivos, y similares en la jurisdicción de los departamentos.

Artículo 204. Causación. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Para efectos del impuesto al consumo de que trata este capítulo, los licores, vinos, aperitivos y similares importados a granel para ser envasados en el país

recibirán el tratamiento de productos nacionales. Al momento de su importación al territorio aduanero nacional, estos productos solo pagarán los impuestos o derechos nacionales a que haya lugar.

Artículo 207. Hecho generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en la jurisdicción de los departamentos.

Artículo 209. Causación. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Artículo 215. Obligaciones de los responsables o sujetos pasivos. Este artículo contiene unas obligaciones para los responsables y sujetos pasivos de productos gravados con impuestos al consumo en materia contable.

Artículos 192 y 214. Prohibición. Se prohíbe a los Departamentos, Municipios, Distrito Capital, Distritos Especiales, Áreas Metropolitanas, Territorios Indígenas, Regiones, Provincia y a cualquier otra forma de división territorial que se llegare a crear con posterioridad a la expedición de la presente ley, gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con el impuesto al consumo de que trata este capítulo con otros impuestos, tasas, sobretasas o contribuciones, con excepción del impuesto de Industria y Comercio.

Artículo 294 C.N. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317.

V. Proposición

Con base en las consideraciones y fundamentos jurídicos presentados, los suscritos Senadores nos permitimos proponer dar segundo debate al Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.*

Atentamente,

GABRIEL ZAPATA CORREA
Senador Ponente

BERNARDO ELIAS VIDAL
Senador Ponente

Bogotá, D. C., 3 de mayo de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de nueve (9) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMI-
SIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN
DEL DÍA 2 DE MAYO DE 2012 AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 179 DE 2011 SENADO, 122
DE 2010 CÁMARA**

por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La base gravable para los efectos del impuesto de Industria y Comercio de los distribuidores de productos gravados con el impuesto al consumo, serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor de los ingresos por venta de los productos, además de los otros ingresos gravables que perciban, de acuerdo con las normas vigentes, sin incluir el valor de los impuestos al consumo que les sean facturados directamente por los productores o por los importadores correspondientes a la facturación del distribuidor en el mismo período.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

SENADO DE LA REPÚBLICA
COMISSION TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2012

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate al Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo*. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por los ponentes, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 013 de 2 de mayo de 2012. Anunciado el día 24 de abril de 2012. Acta número 12 de la misma fecha.

GABRIEL ZAPATA CORREA
Senador Ponente

BERNARDO ELIAS VIDAL
Senador Ponente

BERNARDO ELIAS VIDAL
Presidente

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario

TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA

**TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 25
DE ABRIL DE 2012 AL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA NÚMERO 156 DE 2011 SENA-
DO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 146 DE 2011, SENADO**

por medio de la cual, se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Artículo 2°. *Principio de máxima publicidad para titular universal*. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Artículo 3°. *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública*. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a

través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la veracidad de la misma. En todo caso deberá citarse la fuente de la información al momento de usarla públicamente.

Artículo 4°. *Concepto del derecho.* En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad y/o la de su familia podrá solicitar ante la Delegada de información, el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control;
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función

pública o de autoridad pública respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;

e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación superior al 50% o mayoría en la asamblea general;

f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.

g) Las personas naturales o jurídicas que exploten recursos no renovables.

h) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, sólo deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con la porción de fondos públicos que reciban o intermedien.

Parágrafo 1°. No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas que sean usuarios de información pública y que utilicen la misma con fines periodísticos o académicos.

Artículo 6°. Definiciones.

a) **Información** se refiere a un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen;

b) **Información pública** es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;

c) **Publicar o divulgar** significa poner a disposición en una forma de acceso general a los miembros del público e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión;

d) **Sujetos obligados** se refiere a cualquier autoridad, organización o persona natural incluida en el artículo 5° de esta ley, con las limitaciones del artículo 5°;

e) **Delegada de información** es la instancia que tendrá a su cargo la promoción, garantía, control, vigilancia y efectiva implementación de esta ley y del derecho fundamental de acceso a la información;

f) **Gestión documental** es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

g) **Documento de archivo** es el registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones.

h) **Archivo** es el conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, como fuentes

de la historia. También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.

i) **Datos abiertos** son todos aquellos datos primarios (sin procesar) que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos.

TÍTULO II

DE LA PUBLICIDAD Y DEL CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

Artículo 7°. En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas, dicha información en la web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones.

Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Artículo 8°. *Criterio diferencial para accesibilidad.* Con el objeto de facilitar que las poblaciones específicas accedan a la información que particularmente las afecte, los sujetos obligados divulgarán la información pública en diversos idiomas y lenguas, así como formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Deberá asegurarse el acceso a esa información a los distintos grupos étnicos y culturales del país y en especial se adecuarán los medios de comunicación para que faciliten el acceso a las personas que se encuentran en situación de discapacidad.

Artículo 9°. *Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado.* Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;

b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal;

c) Un directorio que incluya los nombres, profesión, cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados, funcionarios y contratistas, las escalas salariales y de honorarios correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, independientemente de su calidad de empleados, asesores, consultores o cualquier otra modalidad de contrato, con respecto a los datos consignados en el formato de información de servidores públicos y contratistas;

d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y obje-

tivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;

e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

g) Publicar el plan anticorrupción, incluyendo su estrategia de rendición de cuentas.

Parágrafo 1°. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Parágrafo 2°. En relación al literal c) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y contratistas, en coordinación con la delegada de la información de la Procuraduría General de la Nación, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral del funcionario y/o contratista. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la Constitución y la ley.

Artículo 10. En el caso de la información indicada en el artículo 9° literal h), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada institución incluirá, en su medio electrónico institucional, un vínculo en el cual publique las contrataciones en curso de la entidad y un vínculo al portal único de contratación, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.

Artículo 11. *Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado.* Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;

b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;

c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;

d) El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;

e) Todos los informes de gestión que sean producidos por el sujeto obligado y por los organismos que lo evalúen o auditen;

f) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;

h) Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese sujeto obligado;

i) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;

j) Una guía que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de registros, los tipos y formas de información que obra en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información, y

k) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información.

Artículo 12. *Adopción de esquemas de publicación.* Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, y en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El Esquema de Publicación deberá establecer:

a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;

b) La manera en la cual publicará dicha información; y

c) Otros requerimientos adicionales que establezca la Delegada de Información.

d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación.

e) La periodicidad de la divulgación.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Artículo 13. *Registros de Activos de Información.* Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

a) Todas las categorías de información publicada por el sujeto obligado;

b) Todo registro publicado, y

c) Todo registro disponible para ser solicitado por el público.

La Delegada de Información podrá establecer estándares en relación a los Registros Activos de Información.

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por la Delegada de Información y con aquellos dictados por el Archivo General de la República en relación a la constitución de las tablas de retención documental y los inventarios de documentos públicos.

Artículo 14. *Información publicada con anterioridad.* Sujeto solo al régimen de excepciones previstas en esta ley:

a) Los sujetos obligados deben garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a toda la información previamente divulgada;

b) Para facilitar el acceso a la información contenida en los registros de activos de información, la misma deberá presentarse en formato electrónico y deberá estar disponible en cualquier formato accesible, a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud. En caso de que se presente algún tipo de inconveniente técnico para cumplir lo aquí estipulado, el sujeto obligado tendrá que justificarlo y tendrá hasta cinco (5) días hábiles más para presentar la información solicitada.

c) Cuando se dé respuesta a una solicitud, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en el sitio web del sujeto obligado, y en defecto de la existencia de un sitio web, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia.

Artículo 15. *Programa de Gestión Documental.* El cual quedará así: Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado.

Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.

Artículo 16. *Archivos.* En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos documentales.

Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la República.

Artículo 17. *Sistemas de información.* Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;

b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;

c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla de acceso público, en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos.

TÍTULO III

EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 18. *Información exceptuada por daño de derechos particulares.* Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias.

Que el acceso pudiere causar un daño sustancial a los siguientes derechos particulares:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Y los secretos comerciales y profesionales.

Parágrafo 1°. Estas excepciones hacen relación a la información confidencial, su carácter de excepción tiene una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

Artículo 19. *Información exceptuada por daño a los intereses públicos.* Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, en las siguientes circunstancias.

El cumplimiento de los requisitos que se detallan a continuación y que en todo caso deben concurrir:

1. El acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional y que pudiere dañar significativamente los siguientes intereses públicos señalados expresamente en cada una de las normas que contemplan la prohibición:

- a) La defensa nacional;
- b) La seguridad pública;
- c) Las relaciones internacionales;
- d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;
- e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;
- f) La administración efectiva de la justicia;
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
- h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país.
- i) La salud pública.

2. El riesgo de que se genere un daño significativo se encuentra definido de manera detallada en la respectiva norma que contempla la prohibición del acceso;

3. Se aplique por parte del sujeto obligado el test de prevalencia del daño sustancial bajo el cual, no basta para exceptuar el acceso a la información que se encuentre protegida por la norma respectiva y se refiera a los campos señalados previamente, sino que adicionalmente la revelación de la información pueda generar riesgo claro y probable, de un daño significativo, que exceda el interés público que representa el acceso a la información.

Artículo 20. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos y documentos calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley. El índice incluirá la denominación de los actos, documentos e informaciones que sean calificados como secretos o reservados de conformidad a esta ley, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación, donde deben constar los términos en que se ha practicado el test de prevalencia de daño sustancial.

Artículo 21. *Divulgación parcial y otras reglas.* En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.

Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

Artículo 22. *Excepciones temporales.* La reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19, no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años. Cuando una autoridad pública considere necesario mantener información reservada por un tiempo adicional, este período podrá ser extendido hasta por otro igual, previa aprobación de la Delegada de Información.

Artículo 23. El Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación y personerías municipales según sus competencias, cumplirán las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Revisar la información clasificada o reservada por cualquier sujeto obligado, haciendo inspecciones in situ, sin posibilidad que se expidan copias del documento.
- b) Adoptar las normas internas que se consideren necesarias para poder desempeñar su encargo.

c) Monitorear previamente el cumplimiento de esta ley.

d) Apoyar y orientar, previa solicitud, a los sujetos obligados con la aplicación de esta ley.

e) Revisar el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información.

f) Publicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública.

g) Promover el conocimiento y aplicación de la presente ley, sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público, mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información.

h) Interpretar la presente ley y aplicar las sanciones disciplinarias que ella consagra.

i) Decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información.

j) Promover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado, por cualquier medio de publicación.

k) Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los sujetos obligados, y requerir a estos para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación.

l) Proponer al Presidente de la República y al Congreso de la República, en su caso, las recomendaciones, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.

m) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información.

n) Promover y garantizar el derecho de acceso a la información, mediante el apoyo y orientación, y difusión al público, sobre las materias de su competencia.

o) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta Ley;

p) Velar por la debida reserva y confidencialidad de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter de exceptuado.

q) Elaborar los lineamientos de aplicación del test de riesgo sustancial, dentro de los siguientes tres (3) meses a su creación.

r) Entregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada a las que se refiere el parágrafo del artículo 4° de la presente ley.

s) La delegada de la información se encargará de establecer los lineamientos de actualización de la información de acuerdo a las funciones y procedimientos de los sujetos obligados.

Parágrafo. En el ámbito municipal, todas las funciones, atribuciones y responsabilidades de la Procu-

raduría delegada, las asumirán las personerías municipales, cuando en el lugar no exista representación de la Procuraduría.

Parágrafo 2°. Agotada la instancia administrativa ante la delegada en cuanto a la información clasificada o reservada, se adelantarán los procesos respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

TÍTULO V

DE LAS GARANTÍAS AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 24. *Del Derecho de Acceso a la Información.* Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, en la forma y condiciones que establece esta ley y la Constitución.

Artículo 25. Solicitud de acceso a información pública es aquella que, de forma oral o escrita, incluida la vía electrónica, puede hacer cualquier persona para acceder a la información pública.

Parágrafo 1°. En ningún caso podrán ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta.

Artículo 26. *Respuesta a solicitud de acceso a información.* Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública.

Parágrafo. La respuesta a una solicitud de acceso a la información no podrá exceder de diez (10) días hábiles, con posibilidad de prórroga hasta por cinco (5) días hábiles más, previa justificación escrita al solicitante. La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 27. *Insistencia del solicitante en caso de reserva.* Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.

2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios

sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

Artículo 28. *Carga de la prueba.* Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer:

a) Si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de esta ley, la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

Artículo 29. *Responsabilidad Penal, Disciplinaria y Civil.* Un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente ley no podrá ser considerado delito ni falta disciplinaria, siempre que se haya actuado razonablemente.

Artículo 30. *Responsabilidad Penal.* Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal.

TÍTULO VI

VIGENCIA Y MEDIDAS DE PROMOCIÓN

Artículo 31. *Capacitación.* La Delegada de Información, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

Artículo 32. *Educación Formal.* El Ministerio de Educación, con el apoyo de la sociedad civil, deberá garantizar que en las materias escolares diseñadas para el estudio de la Constitución, la instrucción cívica y el fomento de prácticas democráticas obligatorias para las instituciones educativas privadas y públicas, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política, se incluyan módulos educativos sobre el derecho de acceso a la información, sus principios y sus reglas básicas.

Artículo 33. El diseño, promoción e implementación de la política pública, estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Archivo General de la Nación.

Artículo 34. El carácter reservado de un documento o de una información salvo la reserva en los procesos judiciales, no será oponible a las autoridades judiciales y congresistas que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, corresponde a di-

chas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 136 de la Constitución y 52 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 35. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados de todo orden, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 25 de abril de 2012, al **Proyecto de ley estatutaria número 156 de 2011 Senado acumulado con el proyecto de Ley número 146 de 2011 Senado, por medio de la cual, se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones**, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Juan Manuel Corzo, Coordinador Ponente; *Luis Fernando Velasco*, *Manuel Enríquez Rosero*, *Luis Carlos Avellaneda*, *Doris Clemencia Vega*, *Jorge Eduardo Londoño*, Ponentes.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 25 de abril de 2012 según texto propuesto para segundo debate con modificaciones.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 25 DE ABRIL DE 2012 AL PROYECTO DE LEY 164 DE 2011, SENADO

por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, se elimina el carácter querellable de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, se modifican los artículos 4º y 5º de la Ley 294 de 1996 y se dictan medidas para garantizar la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, y la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal.

Artículo 2º. Suprímense del numeral 2, del artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, modificado por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011, las expresiones: “violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229)” y “inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233)”.

En consecuencia, la pena privativa de la libertad por la comisión del delito de violencia intrafamiliar será la vigente de cuatro (4) a ocho (8) años con los aumentos previstos en el artículo 33 de la Ley 1142 de 2007, que modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, Código Penal.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, el siguiente parágrafo:

“**Parágrafo.** En todos los casos en que se tenga conocimiento de la comisión de conductas relacionadas con presuntos delitos de violencia contra la mujer, las autoridades judiciales investigarán de oficio, en cumplimiento de la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres consagrada en el artículo 7° literal b) de la Convención de Belem do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995”.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica en lo pertinente el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, modificado por el artículo 108 de la Ley 1453 de 2011 y las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me per-

mito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 25 de abril de 2012, al **Proyecto de ley número 164 de 2011 Senado**, por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, se elimina el carácter querellable de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, se modifican los artículos 4° y 5° de la Ley 294 de 1996 y se dictan medidas para garantizar la investigación de los delitos de violencia contra la mujer; y la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar; y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Karime Mota y Morad, Ponente.

El presente texto fue aprobado en plenaria de Senado el 25 de abril de 2012 según texto propuesto para segundo debate.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2011 SENADO

por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor; el ACPM y el GLP y se dictan otras disposiciones.

1.1

UJ-0551-12

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2012

Honorable Senador

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley 172 de 2011 Senado, por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor; el ACPM y el GLP y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador.

En atención a su comunicación, mediante la cual solicita concepto del Proyecto de ley número 172 de 2011 Senado, por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor; el ACPM y el GLP y se dictan otras disposiciones, me permito exponer las siguientes consideraciones respecto de algunos artículos del proyecto y posteriormente sobre la exposición de motivos:

1. Valor de referencia para la sobretasa

En el artículo 3° se propone que el valor de referencia para la sobretasa sea el ingreso al productor de Gasolina Motor Corriente y ACPM, siempre y cuando este sea mayor que el ingreso al productor determinado al momento de entrada en vigencia de la ley sometida a consideración. Ello aumentaría la volatilidad del precio final a los consumidores, pues cuando el ingreso al productor deba ser ajustado para reflejar la variabilidad de los precios internacionales,

la sobretasa por galón también cambiará, y el precio final sufrirá una modificación de mayor magnitud que aquella que se habría observado con el esquema actual. En dicho esquema la base de cálculo de la sobretasa es establecida por el Ministerio de Minas y Energía, quien la ha mantenido estable por largos periodos de tiempo, con el fin de disminuir la volatilidad del precio final.

Además, modificar los valores de referencia a partir de los cuales se calculan los tributos que recaen sobre la gasolina motor y el ACPM, representa un impacto fiscal para las entidades territoriales en el recaudo de tributos de su propiedad, como lo son las sobretasas a la gasolina y al ACPM, en la medida en que se vería reducida la base gravable.

Finalmente, no se encuentra en el artículo el mecanismo mediante el cual va a ser sustituido el impuesto global a la gasolina, por lo cual, se recomienda para mayor comprensión, precisar a cuál sobretasa se refiere.

2. Fijación del ingreso al productor

En el artículo 5° se propone fijar el ingreso al productor como el promedio del costo interno y del precio internacional. Esta lógica desconoce la naturaleza transable de los refinados de petróleo, que pueden ser vendidos en el exterior a los precios determinados por las cotizaciones internacionales, así como la naturaleza de las empresas refinadoras, que en algunos casos (como el de Ecopetrol) cotizan en bolsa, y, por lo tanto, deben actuar con el fin último de maximizar sus utilidades.

Los refinadores nacionales tienen total derecho de maximizar sus ganancias vendiendo sus productos donde reciban un mayor precio por los mismos. Por lo tanto, si en Colombia el ingreso que dichos refinadores reciben por un galón de combustible fuera menor que el que reciben en el exterior, estos no tendrían incentivos para vender en el mercado interno,

y el país podría verse enfrentado a una situación de desabastecimiento de combustibles, que sería desastrosa para la economía nacional. Además de lo anterior, se debe mencionar que Colombia ha importado diésel durante los últimos años. Para que los importadores tengan incentivos económicos para traer los refinados necesarios al país, se les debe reconocer el costo de importación. Esa es exactamente la lógica bajo la cual el Ministerio de Minas y Energía les reconoce a los importadores un precio de paridad de importación, el cual es una aproximación del costo real de compra que estos deben pagar en el exterior.

En este mismo artículo, se propone utilizar el WTI como el precio internacional de referencia para calcular lo que allí se denomina “precio del petróleo interno pagado a precio internacional y utilizado en las refinerías”. Ello también resulta inconveniente, pues el WTI no es un precio de referencia de los refinados de petróleo, sino un precio de referencia del crudo de petróleo en un mercado específico. Aun si se pensara en definir el precio del crudo como materia prima, utilizar el WTI podría resultar inadecuado, pues en ciertos períodos los productores nacionales de crudo venden dicho producto a precios de referencia distintos del WTI. Lo anterior reafirma la validez del esquema actual, en el cual se utilizan directamente las cotizaciones internacionales de los refinados para definir los precios de paridad.

Además, se observa que en el párrafo del artículo 5° se propone ajustar el ingreso al productor cada seis meses. Aunque ha sido una política del Gobierno Nacional reducir el impacto de la volatilidad de los precios internacionales sobre los precios internos de los combustibles, se considera inconveniente mantener a los consumidores alejados de las condiciones del mercado por un período tan extenso. La fórmula con la cual el Ministerio de Minas y Energía fija mensualmente el ingreso al productor para la gasolina utiliza información de dos meses atrás, pues tras diferentes análisis se llegó a la conclusión de que es este el período adecuado para reducir la volatilidad de los precios manteniendo, al mismo tiempo, a los consumidores vinculados con las condiciones de los mercados. Esto último resulta necesario y conveniente, pues los refinados de petróleo son bienes transables.

Respecto del impacto fiscal que se genera al introducirse la nueva fórmula que fija el ingreso al productor, este Ministerio considera que el efecto fiscal es negativo, puesto que disminuye el monto de utilidades que la empresa Ecopetrol S. A. transfiere anualmente a la Nación.

El hecho de que a Ecopetrol S. A. no se le reconozca en el país el costo de oportunidad de vender este combustible a precio de paridad exportación como se hace actualmente, reduce su capacidad para mantener el monto de utilidades que requiere la nación para financiar sus gastos, lo que conduciría a sustituir esta fuente de ingreso con otra más costosa como los recursos de crédito o ajustes tributarios. Por otro lado, se afectaría la política de vinculación de capital privado a Ecopetrol S. A., con lo cual se frenarían futuros proyectos de inversión de esta compañía.

3. Creación de un subsidio energético

En el artículo 7° se propone la creación de un fondo para subsidiar los consumos de GLP en los sectores rurales y en los estratos 1, 2 y 3, el cual sería financiado con el equivalente al 4 x 1000 del valor de las facturas de gas y energía eléctrica de los usuarios de estratos 4, 5 y 6. Al respecto, es importante precisar, que la Ley 142 de 1994 en sus artículos 89 y 99, contempla la forma de subsidiar a estos usuarios, pero de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Minas y Energía, su aplicación no se ha implementado, debido a la informalidad con que se desarrolla la actividad de distribución de GLP, en cilindros y tanques estacionarios, que no hace viable efectuar seguimiento y control para verificar el otorgamiento efectivo del subsidio a los usuarios.

El valor del fondo propuesto, representa subsidios adicionales por valor de \$3.694.2 millones, el cual resulta de tomar el valor de los consumos registrados en 2011 de los estratos 4, 5 y 6 por las empresas comercializadoras de los sectores de energía eléctrica y gas natural en el Sistema Único de Información de Servicios Públicos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. De esta forma, se estaría imponiendo un gravamen adicional al de la contribución del 20% que pagan los estratos 5 y 6 para el financiamiento de los subsidios de los estratos 1, 2 y 3 de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural.

El detalle del valor liquidado de este subsidio, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía, ascendería a \$220.529.7 millones a precios de 2011, como se puede observar en el siguiente cálculo:

Subsidios

Concepto	Estrato 1	Estrato 2
A. Demanda Anual (Libras)	215,488,00	470,699,761
B. No. De Cilindros consumidos al año unid.	6,529,939	14,263,629
C. Precio Cilindro \$	30,609	30,609
B x C =	199,874,902,851	436,595,420,061
% Subsidio = E1 50% E2 40%	99,937,451,426	174,638,168,024
Total Subsidio \$	274,575,619,450	

Contribuciones

Concepto	Monto
Consumo Industrial (Lb año)	31,875,240
Consumo Comercial (Lb año)	176,414,844
Consumo Estrato 5 (Lb año)	50,500,000
Consumo Estrato 6 (Lb año)	32,548,155
A. Total Demanda	291,338,239
B. Consumo equivalente en cilindros al año	8,828,431
C. Precio Cilindro \$	30,609
B x C =	270,229,444,479
Contribución 20% en \$	54,045,888,896

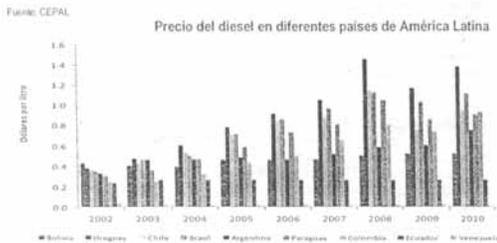
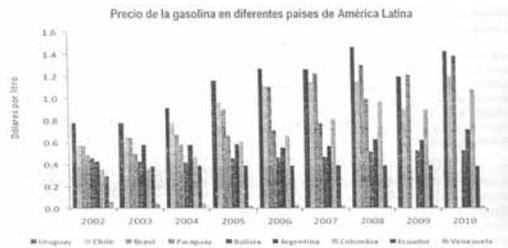
Valor subsidio

Concepto	Monto
Subsidios	274,575,619,450
Contribuciones	54,045,888,896
Déficit	220,529,730,554

Al respecto, es importante resaltar el desacuerdo de la Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía con la norma propuesta, toda vez que al imponerse otra carga tributaria a los usuarios que actúan como sujetos pasivos de la contribución de solidaridad de los servicios públicos de energía eléctrica y gas natural, se desconocerían los...

“b) El proyecto parte entonces de preguntarse qué incide para que en Colombia se paguen combustibles más costosos de los que paga un ciudadano de los Estados Unidos cuando es claro que los Estados Unidos no es productor de hidrocarburos y que más aún el ingreso per cápita de un norteamericano es cuatro veces superior al de un colombiano promedio” (transcripción textual).

Se debe mencionar que respecto a otros países de la región (que deben ser nuestro principal referente), Colombia no tuvo durante el período transcurrido entre 2002 y 2010 los precios más altos de los combustibles. Ello resulta evidente al observar los gráficos presentados a continuación:



c) En cuanto al ingreso al productor como componente que afecta el precio final del consumidor es necesario explicar que en nuestro país el referente para determinar el ingreso al productor es el precio internacional, es decir que se asume una ficción económica en la cual a los colombianos se les cobra el costo de oportunidad que pierde el productor de gasolina motor corriente al no vender su producto en el extranjero; en últimas eso explica por qué en Colombia se pagan los combustibles como si se compraran en losen el golfo de México a lo cual se le suman los costos de fletes y transportes necesarios para que se realice esa transacción” (transcripción textual).

Sin perjuicio de las explicaciones dadas en los comentarios al articulado respecto de la conveniencia de reconocerles a los refinadores el costo de oportunidad de vender en el mercado interno, se debe aclarar también que al calcular el precio de paridad de exportación no se suman los costos de transporte y de fletes a las cotizaciones internacionales. De hecho, al calcular dicho precio de paridad de exportación se restan los costos de transporte y los fletes, pues si los refinadores exportaran sus productos deberían asumir dichos costos, y por lo tanto no tiene sentido reconocérselos como parte del costo de oportunidad en que incurren al vender en el mercado interno. Por otra parte, los costos de transporte y los fletes sí son reconocidos al definir el precio de paridad de importación, pues los importadores deben pagarlos, y, por lo tanto, si no se les reconocieran, dichos importadores no tendrían incentivos económicos para traer los refinados necesarios al país.

d) “Finalmente es importante resaltar que en la actualidad de manera inexplicable, el productor de gasolina motor corriente y de ACPM recibe además de sus ingresos, remuneración para incentivar sus actividades,

lo cual evidentemente debería hacer parte de su estructura de costos como lo es en cualquier actividad de la economía; en ese orden de ideas el proyecto pretende blindar el costo final que paga el consumidor; buscando que solo el ingreso al productor sea el único ítem que pretende generar cualquier tipo de remuneración al productor de gasolina motor corriente y ACPM (transcripción textual).

Se debe aclarar que lo anterior no es cierto, pues los refinadores reciben únicamente dos tipos de ingresos legales al vender sus refinados en el mercado local: el ingreso al productor y la diferencia entre este y el precio de paridad, que debe ser cubierta por el FEPC para garantizar el abastecimiento en el mercado local de los volúmenes de combustibles necesarios para satisfacer la demanda interna.

Para finalizar, vale la pena anotar que actualmente el Gobierno Nacional está analizando la posibilidad de modificar algunos de los impuestos que existen sobre combustibles. De considerarlo pertinente, dicha modificación sería incluida en la reforma tributaria que se presentará en los próximos meses al Congreso de la República.

Bajo las anteriores consideraciones este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, reiterando muy atentamente, la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

CONTENIDO

Gaceta número 199 - Jueves, 3 de mayo de 2012	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Ponencia, Pliego de modificaciones y Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 152 de 2011 Senado, por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para segundo debate, segunda vuelta, Pliego de modificaciones y Texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.....	4
Informe de ponencia, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en Comisión Tercera de Senado en sesión del día 2 de mayo de 2012, para segundo debate al Proyecto de ley número 190 de 2011 Senado, 121 de 2011 Cámara, por la cual se rinde honores a Gloria Valencia de Castaño por su aporte al medio ambiente y a los medios de comunicación y se establece un mecanismo de financiación de parques nacionales naturales y conservación de bosques naturales.....	11
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en Comisión Tercera del Senado en sesión del día 2 de mayo de 2012 al Proyecto de ley número 179 de 2011 Senado, 122 de 2010 Cámara, por medio de la cual se define la base gravable para efecto del impuesto de industria y comercio para productos gravados con el impuesto al consumo.....	15
TEXTOS APROBADOS EN SESIÓN PLENARIA	
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 25 de abril de 2012 al Proyecto de ley estatutaria número 156 de 2011 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 146 de 2011, Senado, por medio de la cual, se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones.....	19
Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 25 de abril de 2012 al Proyecto de ley 164 de 2011, Senado, por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, se elimina el carácter querrelable de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, se modifican los artículos 4° y 5° de la Ley 294 de 1996 y se dictan medidas para garantizar la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, y la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar.....	25
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 172 de 2011 Senado, por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM y el GLP y se dictan otras disposiciones.....	26