



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 964

Bogotá, D. C., martes, 26 de noviembre de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY 282 DE 2013 SENADO, 208 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2013

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de conciliación al **Proyecto de ley número 282 de 2013 Senado, 208 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.

Señores Presidentes:

De acuerdo a la designación efectuada por las honorables Mesas Directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, según lo contemplado en el artículo 161 constitucional y en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley 5ª de 1992, por su conducto nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado y Cámara de Representantes, el texto conciliado de la referencia.

Para cumplir con nuestro informe de conciliación, procedimos a revisar cada uno de los artículos de los textos aprobados en las respectivas cámaras y se verificaron las diferencias que obligaron a la conciliación.

De acuerdo con lo anterior, se decidió dejar el texto definitivo de la Conciliación de la siguiente manera:

Artículo 1º, el texto aprobado por la Cámara.

Artículo 2º, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 3º, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 4º, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 5º, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 6º, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 7º, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 8º, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 9º, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 10, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 11, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 12, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 13, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 14, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 15, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 16, el texto aprobado por la Cámara.  
Artículo 17, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 18, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 19, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 20, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 21, el texto aprobado por el Senado.  
Artículo 22, el texto aprobado por la Cámara.

#### Proposición

Honorables Senadores y honorables Representantes:

Hechas las consideraciones anteriores los conciliadores designados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, solicitamos a la honorable Plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de conciliación.

Cordialmente,

Juan Mario Laserna Jaramillo, Senador de la República; José Joaquín Camelo Ramos, Representante a la Cámara.

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO  
DE LEY 282 DE 2013 SENADO, 208 DE 2012  
CÁMARA

*por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la Cuota de Fomento de la Papa, crear el Fondo de Fomento y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector de la papa en Colombia.

Artículo 2°. *Del Subsector de la Papa.* Para efectos de esta ley, se entiende por subsector de la papa el componente del sector agrícola del país, constituido por las personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, dedicadas a la producción, recolección, acondicionamiento, procesamiento, comercialización y actividades afines de la papa.

Artículo 3°. *Establecimiento de la Cuota de Fomento de la Papa.* Establézcase la Cuota de Fomento de la Papa, como una contribución de carácter parafiscal a cargo del productor, que equivale al uno por ciento (1%) del valor de venta de papa de producción nacional.

Parágrafo. La Cuota de Fomento de la Papa se causará por una sola vez en cualquier etapa del proceso de comercialización, y una vez pagada, la entidad administradora de la cuota parafiscal expedirá un paz y salvo, en el que se hará constar que la contribución ya fue pagada, el cual se constituye en la única prueba que exime de la obligación del recaudo de la cuota a quienes intervienen en etapas sucesivas de su comercialización.

Artículo 4°. *Personas obligadas al pago de la Cuota de Fomento de la Papa.* Los productores de papa ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados a pagar la Cuota de Fomento de la Papa.

Parágrafo. Cuando el productor de papa sea su exportador, también estará sujeto al pago de la Cuota de Fomento de la Papa y él mismo actuará como recaudador.

Artículo 5°. *Contribución Parafiscal Agropecuaria.* De conformidad a lo establecido en la Ley 101 de 1993, la Cuota de Fomento de la Papa es una contribución de carácter parafiscal agropecuario, impuesta por razones de interés general, para el beneficio de sus contribuyentes.

Artículo 6°. *Personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa.* Las personas naturales, jurídicas o las sociedades de hecho que compren papa de producción nacional de cualquier variedad para utilizarla como semilla, acondicionarla, procesarla, industrializarla, comercializarla o exportarla, están obligadas a retener, por una sola vez, el valor de la Cuota de Fomento de la Papa al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente.

Artículo 7°. *De la transferencia de la Cuota al Fondo de Fomento.* Las personas obligadas al recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa mantendrán estos recursos en cuentas separadas y estarán obliga-

dos a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento de la Papa dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a su recaudo.

Parágrafo 1°. En ejercicio de la función de auditoría, la entidad administradora del fondo podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los recaudadores de la cuota para asegurar el debido pago de la misma.

Parágrafo 2°. Los recaudadores de la cuota estarán obligados a suministrar a la entidad administradora toda la información que requiera, con el propósito de hacer más eficiente la aplicación de esta ley.

Artículo 8°. *Sanciones derivadas del incumplimiento del recaudo de la cuota.* Los productores y recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa que incumplan su obligación de recaudar la cuota o de trasladarla oportunamente a la entidad que la administre, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

a) Asumir y pagar el valor de la cuota dejada de recaudar;

b) Pagar los intereses moratorios que se causen en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales, fiscales y administrativas a que hubiere lugar, así como el pago de las sumas que resulten adeudadas por cualquier concepto al fondo.

Parágrafo. La entidad administradora de la Cuota de Fomento de la Papa podrá adelantar los procesos jurídicos para el cobro de la cuota y de los intereses moratorios, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 9°. *Creación del Fondo de Fomento de la Papa.* Créase el Fondo de Fomento de la Papa como una cuenta especial de manejo, bajo el nombre "Fondo Nacional de Fomento de la Papa", constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa, cuyo destino exclusivo será el que corresponda a los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 10. *Objetivos del Fondo de Fomento de la Papa.* Los recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa se utilizarán además de lo contemplado en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993, para:

a) Apoyar procesos que promuevan la organización de la cadena de la papa, de sus eslabones y, particularmente de los productores;

b) Apoyar acciones que conduzcan a la regulación de la oferta y la demanda de papa, para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo;

c) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de innovación, investigación y transferencia de tecnología;

d) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos orientados al fortalecimiento e implementación de medidas de control fitosanitario para la protección de la producción nacional frente a la globalización de los mercados de la papa;

e) Apoyar el financiamiento de planes, programas y proyectos de agregación de valor, en especial de aquellos tendientes al mejoramiento de los niveles de eficiencia en los procesos de poscosecha, transformación e industrialización;

f) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos orientados a diseñar, implementar y hacer

más eficientes los sistemas de información del subsector, con el propósito de proveer instrumentos para la planificación de la producción y los mercados de la papa en el sector público y privado;

g) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos de formación y capacitación para la modernización tecnológica de la producción, procesamiento y comercialización de la papa;

h) Apoyar la financiación de planes, programas y proyectos que tiendan a conservar y recuperar el entorno ecológico donde se desarrolle el cultivo de la papa;

i) Divulgar los planes, programas y proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Fomento de la Papa.

Parágrafo 1°. Para el logro de estos objetivos, la entidad administradora, previa autorización de la Junta Directiva del Fondo, adelantará contratos de ejecución o asociación con terceros, sean personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Parágrafo 2°. La Junta Directiva del Fondo, propondrá por una adecuada asignación regional de los recursos entre las distintas zonas productoras.

Parágrafo 3°. El Fondo de Fomento de la Papa y la entidad administradora del mismo, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y la Ley 1450 de 2011, no incentivarán el cultivo de papa en áreas de especial importancia ecológica como páramos y humedales. Para ello dicha entidad administradora, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Corporaciones Autónomas Regionales verificarán que no se reciba ningún beneficio derivado de la Cuota de Fomento de la Papa cultivada en estas áreas, ni permitirán el cultivo en las mismas.

Artículo 11. *Activos de propiedad del Fondo.* Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo deberán incorporarse a la cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido es de propiedad del Fondo, representado por la entidad administradora.

Parágrafo. En caso de que este se liquide, todos sus bienes, incluidos los dineros del Fondo que se encuentren en caja o en bancos, una vez cancelados los pasivos, serán entregados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de que se invierta en los mismos objetivos a los establecidos en la presente ley.

Artículo 12. *Recursos del Fondo de Fomento de la Papa.* Además de la Cuota de Fomento Parafiscal, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 101 de 1993, el Fondo Nacional de Fomento de la Papa podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos que le fija la presente ley, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, para este mismo fin y los que se señalan a continuación.

Artículo 13. *Recaudo y administración del Fondo de Fomento de la Papa.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la entidad más representativa de los productores de papa a nivel nacional el recaudo y la administración del Fondo Nacional de Fomento de la Papa o en su defecto a través de una sociedad fiduciaria.

Parágrafo 1°. Los recursos recaudados por el Fondo Nacional de Fomento de la Papa deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

Parágrafo 2°. El recaudo de la Cuota de Fomento de la Papa establecida por medio de la presente ley, requiere que se encuentre vigente el contrato entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la entidad administradora del Fondo.

Parágrafo 3°. El contrato especial de administración señalará a la entidad administradora lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia y administración, la definición y establecimiento de planes, programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, el plazo del contrato que inicialmente será por cinco (5) años y el valor de la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota que será hasta del diez por ciento (10%) del recaudo anual, así como los demás requisitos y condiciones que se precisen para el cumplimiento de los objetivos.

Artículo 14. *Supervisión y vigilancia del Fondo de Fomento de la Papa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará la evaluación, control e inspección de los planes, programas y proyectos que se desarrollen con los recursos del Fondo, para ello la entidad administradora deberá rendir semestralmente informes sobre los recursos obtenidos y su inversión.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá verificar dichos informes inspeccionando los libros y demás documentos que la entidad administradora deberá conservar de la administración del Fondo.

Artículo 15. *Funciones de supervisión y vigilancia.* Son funciones de supervisión y vigilancia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las siguientes:

a) Hacer seguimiento y evaluación a los planes, programas y proyectos del Fondo de Fomento de la Papa;

b) Aprobar o improbar el presupuesto anual de ingresos y gastos;

c) Llevar control de la ejecución de los recursos y emitir concepto sobre los acuerdos de gasto trimestrales;

d) Hacer seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de altos estándares de democratización real y transparencia.

Artículo 16. *Plan de Inversiones y Gastos.* La entidad administradora, con base en las directrices de la Junta Directiva, elaborará antes del 1° de octubre de cada año, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual, el cual solo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 17. *Control Fiscal del Fondo de Fomento de la Papa.* Para todos los efectos legales, el control fiscal sobre la inversión de los recursos del Fondo de Fomento de la Papa será ejercido por la Contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del Fondo y su organismo administrador.

Artículo 18. *Dirección del Fondo de Fomento de la Papa.* La dirección del Fondo de Fomento de la Papa estará a cargo de una Junta Directiva.

Artículo 19. *Integración de la Junta Directiva.* La Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa, estará integrada por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Delegado, quien la presidirá;
- b) Un (1) delegado de las organizaciones de productores del orden nacional, con representación legal vigente;
- c) Tres (3) delegados de las organizaciones de productores del nivel regional, con representación legal vigente.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los mecanismos para la selección y designación de los delegados a la Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa.

Artículo 20. *Funciones de la Junta Directiva del Fondo de Fomento de la Papa.* La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a) Trazar las políticas generales para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazo;
- b) Aprobar el plan anual de inversiones y gastos y los traslados presupuestales presentados a su consideración por la entidad administradora, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;
- c) Aprobar los contratos de asociación, cofinanciación, o de cualquier otra índole que, para el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, proponga celebrar la entidad administradora;
- d) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora;
- e) Establecer mecanismos apropiados para garantizar la democratización en la representación y en el manejo de los recursos parafiscales;

f) Las demás que le son inherentes a su calidad de máximo órgano directivo del Fondo, y las que se le asignen en las normas legales vigentes y en el contrato especial de administración del Fondo y recaudo de la cuota;

g) Darse su propio reglamento.

Artículo 21. *Traslado de recursos del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola al Fondo de Fomento de la Papa.* Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola deberá traspasar a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa los recursos recaudados provenientes de la contribución parafiscal de la papa, no ejecutados ni comprometidos, que se encuentren bajo su administración.

De igual forma, la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, deberá traspasar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley a la entidad administradora del Fondo Nacional de Fomento de la Papa, la base de datos que tenga de agentes recaudadores de la papa.

Parágrafo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, los agentes recaudadores de la Cuota de Fomento de la Papa, deberán únicamente transferir la mencionada contribución al Fondo Nacional de Fomento de la Papa.

Parágrafo 2°. El sector de la papa en materia de parafiscalidad se regula exclusivamente por la presente ley. Las disposiciones establecidas y contenidas para dicho sector en la Ley 118 de 1994 no le serán aplicables.

Artículo 22. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Juan Mario Laserna Jaramillo*, Senador de la República; *José Joaquín Camelo Ramos*, Representante a la Cámara.

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2013 SENADO, 293 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C, 12 de noviembre de 2013

Doctor

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate Senado al Proyecto de ley 280 de 2013 Senado, 293 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones.**

### **SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que se somete a consideración de los Honorables miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República, tiene como finalidad reformar el actual régimen sancionatorio de protección de los derechos de los consumidores de bienes y servicios turísticos plasmado en la Ley 300 de 1996, por uno más riguroso y eficiente que garantice que la información que se suministra al público en la comercialización de estos bienes y servicios sea veraz, suficiente, clara, oportuna, comprensible, precisa e idónea y que lo ofrecido y vendido corresponda con la realidad de lo efectivamente prestado.

De otra parte el proyecto de ley, establece normas para agilizar el procedimiento judicial respectivo, cuando se trate de la vulneración de los derechos de los consumidores.

### **TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY**

**Origen:** Parlamentario.

**Autor:** honorable Representante *Telésforo Pedraza Ortega*.



El proyecto de ley fue aprobado sin modificaciones por la totalidad de los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en sesión del 22 de mayo de 2013.

De igual forma se aprobó por unanimidad en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2013.

## COMENTARIOS DE LOS PONENTES

### 1. Antecedentes del Proyecto

Es pertinente recordar que la idea de radicar este Proyecto de Ley surge en razón a los planteamientos expuestos por los diferentes participantes en el Debate de Control Político realizado en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el 10 de abril de 2013, cuando por iniciativa del honorable Representante Telésforo Pedraza se abordó y debatió el tema de los “Controles sobre las aerolíneas en Colombia”.

En dicho debate, el señor Superintendente de Industria y Comercio, se refirió a la situación actual de la protección de los derechos de los consumidores, respecto de las agencias de viaje en el tema de publicidad engañosa, advirtiendo su preocupación por los deficientes resultados que se han obtenido en esta materia, desde el 1° de enero de 2012<sup>1</sup>, fecha en la cual se trasladó a la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>2</sup> la función de inspección vigilancia y control (policía administrativa) en asuntos relacionados con la información que ofrecen los Operadores de Servicios Turísticos.

De igual forma, la SIC informó que a marzo de 2013 ha impuesto sanciones pecuniarias (en primera instancia) a las agencias de viaje por ofrecer publicidad engañosa en la venta de paquetes turísticos según lo prevé el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, así:

### SANCIONES PECUNIARIAS EN PRIMERA INSTANCIA IMPUESTAS A LAS AGENCIAS DE VIAJES POR PUBLICIDAD ENGAÑOSA

PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO	NÚMERO RESOLUCIÓN	MOTIVO DE LA SANCIÓN	VALOR SANCIÓN
Javier Agudelo Gallego	Resolución número 8142 del 28 de febrero de 2013	Publicidad e información engañosa, sobre cobertura del servicio y las condiciones de los servicios turísticos ofrecidos (en la publicidad se ofreció una cobertura de los servicios, que indujo a error al público)	\$7.074.000
Viajes Aereobucaramanga S.A.	Resolución número 8841 del 28 de febrero de 2013	Información insuficiente sobre la modalidad del contrato a suscribir y la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo, generando una información engañosa sobre las condiciones y derechos adquiridos del contrato.	\$5.895.000

<sup>1</sup> El artículo 3° del Decreto-ley número 4176 del 3 de noviembre de 2011, “por la cual se reasignan unas funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (...) a la Superintendencia de Industria y Comercio, (...)”, trasladó a la SIC, las funciones que la Ley 300 de 1996 le había asignado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previendo para dicho traslado, un régimen de transición que disponía que la SIC asumiría dichas funciones a partir del 1° de enero de 2012.

<sup>2</sup> En adelante SIC.

PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO	NÚMERO RESOLUCIÓN	MOTIVO DE LA SANCIÓN	VALOR SANCIÓN
Servicios Online S.A.S. Despegar.com	Resolución número 12469 del 21 de marzo de 2013	No se informa: I) que los precios dados en dólares se deben convertir a pesos de acuerdo con la tasa oficial del día (TRM) <sup>[2]</sup> , en el momento de la compra y, II) lo que incluye de manera clara, suficiente y precisa el servicio turístico a ofrecer, sin utilizar frases como hasta agotar existencias, sino indicando los cupos disponibles para el servicio turístico.	\$5.895.000

### SANCIONES PECUNIARIAS EN PRIMERA INSTANCIA IMPUESTAS A LAS AGENCIAS DE VIAJES POR PUBLICIDAD ENGAÑOSA

PRESTADOR DEL SERVICIO TURÍSTICO	NÚMERO RESOLUCIÓN	MOTIVO DE LA SANCIÓN	VALOR SANCIÓN
Servicios Online S.A.S. – Despegar.com	Resolución número 12484 del 21 de marzo de 2013	No se informa: I) Que los precios dados en dólares se deben convertir a pesos de acuerdo con la tasa oficial del día (TRM) <sup>[1]</sup> , en el momento de la compra y II) El marco temporal de la vigencia de la oferta; generando una información engañosa sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos e induce a error al público sobre la cobertura.	\$5.895.000
Hoteles Decamerón Colombia S.A.Hodecol Servincluidos Ltda.	Resolución número 14200 del 22 de marzo de 2013	No se informa: I) que los precios dados en dólares se deben convertir a pesos de acuerdo con la tasa oficial del día (TRM) <sup>[3]</sup> , en el momento de la compra y, II) lo que incluye de manera clara, suficiente y precisa el servicio turístico a ofrecer, sin utilizar frases como hasta agotar existencias, sino indicando los cupos disponibles para el servicio turístico.	\$8.842.500 \$8.842.500
Caminantes Viajes y Turismo Ltda.	Resolución número 14193 del 22 de marzo de 2013	No se informa de manera clara, suficiente y precisa, lo que incluye el servicio turístico a ofrecidos, los cupos disponibles de la oferta.	\$2.947.500
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>\$45.391.500</b>

Resulta importante considerar que dentro del contexto de los artículos 3° y 4° de este Proyecto de Ley, sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales que de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 145 de la Ley 446 de 1998 (Ley de Descongestión y Acceso a la Justicia), el artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) y el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), la SIC ejerce su papel de Juez de la República.

Un panorama general de los resultados de tal competencia (funciones jurisdiccionales de la SIC), cuando se trata de litigios en contra de prestadores de servicios turísticos, se puede detallar en la información<sup>3</sup> que a continuación se presenta:

<sup>[2]</sup> Estatuto cambiario, Resolución número 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, artículo 79.

<sup>[1]</sup> Estatuto cambiario, Resolución número 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, artículo 79.

<sup>[3]</sup> Estatuto cambiario, Resolución número 8 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, artículo 79.

<sup>3</sup> Fuente: Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales - SIC

**DEMANDAS JUDICIALES EN LA SIC  
CONTRA PRESTADORES DE SERVICIOS  
TURÍSTICOS  
2011-2013**

Demandas presentadas	752
Con sentencia u otra forma de terminación (transacción, conciliación, desistimiento)	285
Procesos Vigentes	467

**TIPOLOGÍA DE PRESTADORES  
DE SERVICIOS TURÍSTICOS**

Variaciones en las características y condiciones de los servicios ofrecidos en cruceros
Incumplimiento en los servicios de tours ofrecidos
Variaciones en las reservas de los hoteles (hoteles de categoría inferior, cambios de habitaciones, entre otros)
Modificaciones en el precio informado al consumidor
Inclusión de cobros adicionales por bienes o servicios supuestamente incluidos
No correspondencia entre el servicio ofrecido y las condiciones reales (ventas con folleto o por internet)

DEMANDAS JUDICIALES EN LA SIC TERMINADAS CONTRA PRESTADORES DE SERVICIOS TURÍSTICOS 2011-2013 (marzo)	PORCENTAJE	
Con decisión <b>favorable</b> (sentencia o audiencia de fallo) al consumidor	192	67%
Con decisión <b>desfavorable</b> (sentencia o audiencia de fallo) al consumidor	71	25%
Con otras formas de terminación	22	8%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>285</b>	<b>100%</b>

Como se observa y en razón a las tipologías dentro de las cuales se enmarcan los litigios adelantados ante la SIC en contra de los prestadores de servicios turísticos, nos encontramos frente a casos en los cuales la reacción del Estado para la protección de los derechos de los consumidores, debe hacerse de la manera más expedita posible y no resulta conveniente, en aras de garantizar un acceso oportuno a la justicia, que subsistan trámites o requisitos procesales que, en estos casos en particular, dificultan el buen devenir de la impartición de justicia.

Posteriormente, y como ya se anotó, en sesión del 22 de mayo de 2013 de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se aprobó sin modificación alguna el texto del articulado propuesto en la Ponencia para Primer Debate Cámara del presente Proyecto de Ley.

Así mismo, el 18 de junio de 2013 en la Plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó en Segundo Debate Cámara el texto del articulado propuesto en la Ponencia para Segundo Debate, el cual incluía una modificación menor (corrección de un error de transcripción) en el artículo 2° del Proyecto de ley número 293 de 2013 Cámara.

## 2. Importancia y Conveniencia del Proyecto

Es evidente la frágil protección que el actual régimen sancionatorio dispuesto en la Ley 300 de 1996 brinda al consumidor de bienes y servicios turísticos, cuando se trata de la calidad, veracidad e idoneidad de la información ofrecida por los operadores de servicios turísticos. Quizá por ello, tal temática se encuentra hoy en el centro del debate.

En este contexto, el proyecto de ley es de cardinal importancia para afrontar tal situación, en tanto comprende un eficaz instrumento normativo encaminado al fortalecimiento de la protección del consumidor de bienes y servicios turísticos.

De otra parte, debemos resaltar el papel preponderante que juega hoy la protección al consumidor dentro de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) entre otras normas de avanzada, el nuevo régimen sancionatorio que establece multas de hasta dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (2.000 smlmv), convirtiéndose en “*un elemento casi que coercitivo frente a la observancia de la normatividad establecida en este nuevo Estatuto, garantizando de manera efectiva los derechos de los consumidores y previniendo que los agentes económicos incurran en conductas que generen detrimento al consumidor*”<sup>4</sup>.

El actual artículo 72 de la Ley 300 de 1996, objeto de modificación en el presente Proyecto de Ley, dista, en gran medida, del sistema sancionatorio preceptuado en la Ley 1480 de 2011 (Nuevo Estatuto del Consumidor). El precitado artículo 72 contiene unas sanciones pecuniarias que resultan bastante precarias para el cumplimiento del propósito para el cual fue redactada y aprobada la norma, pues las multas que establece, equivalentes a veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes (20 smlmv), son realmente insignificantes y constituyen más bien, una invitación a transgredir los derechos de los consumidores en materia de servicios turísticos, difuminándose el objetivo coercitivo y sancionatorio de la norma y por supuesto, su función preventiva. De igual forma, se complementa el párrafo único del artículo 1° del proyecto de ley, en razón de articular el mecanismo jurídico procedimental del llamamiento en garantía enunciado en el artículo 6° del mismo proyecto de ley, como facultad de oficio o a petición de parte que puede ser utilizada por los prestadores o comercializadores turísticos en todos aquellos casos donde la infracción recaiga o se vea involucrada la prestación del servicio de transporte.

Adicionalmente, el proyecto de ley contiene propuestas normativas no menos sustanciales, encaminadas a imprimir agilidad y celeridad a los procesos y actuaciones judiciales que en materia de vulneración de los derechos del consumidor se adelantan ante los jueces y las autoridades administrativas investidas de funciones jurisdiccionales, para que de esta forma, se garantice una efectiva y pronta protección de los derechos de los consumidores, resolviendo los inconvenientes surgidos por requisitos tales como la prestación de cauciones para la práctica de medidas cautelares en dichos procesos judiciales.

En efecto, el artículo 3° del Proyecto de Ley introduce una disposición que sin duda beneficiará a los consumidores. De acuerdo con la norma propuesta se pretende dotar a quienes administran justicia en materia de protección al consumidor, ello son, los jueces de la República y las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales (SIC), para que decreten cualquier medida cautelar que encuentren procedente y proporcional para otorgar una protección anticipada al consumidor. Se establece además, que estas medidas podrán ser adoptadas sin necesidad de que el demandante preste caución para garantizar los perjuicios que pudieren ocasionársele al demandado con el cumplimiento de la medida cautelar.

<sup>4</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de ley número 293 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones.

De otro lado y continuando con las funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor, el artículo 4° del proyecto de ley tiene como finalidad adelantar la entrada en vigencia de dos disposiciones del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), cuya incorporación al ordenamiento jurídico está prevista para el 1° de enero de 2014. Así las cosas, con esta medida de orden procedimental se ponen a disposición de los administradores de justicia, en forma anticipada, dos herramientas previstas en dicho Código General del Proceso, que conllevarán a agilizar la toma de decisiones en los procesos judiciales, incluidos aquellos relacionados con la protección del consumidor.

Concretamente, la entrada en vigencia del párrafo tercero del artículo 390 del Código General del Proceso, permitirá agilizar la toma de decisiones por parte del juez del caso en particular, toda vez que la norma citada admite la posibilidad de proferir sentencia escrita sin necesidad de realizar la audiencia de que trata el artículo 392 del actual Código General del Proceso.

Con todo lo anterior, estamos seguros de que el fortalecimiento del actual régimen de protección al consumidor colombiano (Ley 1480 de 2011 y demás normas especiales) que se proponen, mediante este Proyecto de Ley, contribuirán sin lugar a dudas a una inminente mejora en la efectividad del Estado para proteger los derechos de los consumidores.

### 3. Novedades del Proyecto de Ley

Como se mencionó previamente, el proyecto de ley pretende una modernización del régimen administrativo sancionatorio para la prestación de servicios turísticos, y de esta forma, ponerlo en sintonía con la nueva normatividad que rige la materia. Igualmente, es muy destacable la propuesta de agilizar los procesos judiciales que comportan vulneraciones a los derechos de los consumidores.

En tal sentido, estimamos conveniente referirnos a las siguientes novedades del Proyecto de Ley:

- El artículo 1° pretende modificar el artículo 72 de la Ley 300 de 1996 para hacer más severas las sanciones de carácter no pecuniario, como el cierre temporal de los establecimientos y las suspensiones o cancelaciones del Registro Nacional de Turismo.

De otra parte, hacer expresa mención de que para el sector de prestación de servicios turísticos se aplican tanto las normas especiales de la Ley General de Turismo como las generales de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) en cuanto a procedimientos, normas sustanciales, medidas definitivas, preventivas o cautelares y sanciones en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras de servicios turísticos por parte de la SIC.

Resulta importante destacar el nuevo régimen sancionatorio que en materia pecuniaria trae este artículo, pues al armonizarlo con el establecido en la Ley 1480 de 2011, se contempla la posibilidad de aplicar sanciones con multas de hasta dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (2.000 smlmv), garantizando con mayor eficiencia los derechos de los consumidores y previniendo que los agentes económicos incurran en conductas que generen detrimento al consumidor.

Se considera entonces que la modificación de la Ley 300 de 1996, propuesta en el presente Proyecto de Ley, resulta muy conveniente para actualizar el esquema de multas a las infracciones en que incurren los prestadores de servicios turísticos, pues hoy la imposición de sanciones pecuniarias llega a tan solo veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes (20 smlmv), resultando insignificantes como medio coercitivo para la tutela del orden público económico-social a cargo de la SIC.

Finalmente, se agrega un párrafo en el cual se deja claro el rango de acción de las funciones de policía administrativa de la SIC frente a personas naturales y jurídicas prestadoras de servicios turísticos que estén o no inscritas en el Registro Nacional de Turismo.

- El artículo 2° precisa que en los temas de servicios aéreos y de servicios turísticos, además de las normas especiales, en lo no previsto allí, deberán aplicarse las disposiciones del Estatuto del Consumidor.

Es importante resaltar que en el texto aprobado en primer debate se identificó un error de transcripción en el precitado artículo 2° del proyecto de ley, el cual hacía referencia a la modificación del artículo 25 de la Ley 300 de 1996, protección al turista; el error consistió en que la ley que se pretendía modificar es la Ley 1558 de 2012, la cual establece:

*“Artículo 25. Protección al turista. Para efectos de garantizar los derechos del consumidor de servicios turísticos se aplicará la regulación especial contenida en la Ley 300 de 1996, y las normas que la modifiquen o reglamenten.*

*Los prestadores y comercializadores de servicios aéreos, se regirán en lo que corresponda, por el Código de Comercio, las leyes especiales sobre la materia; los reglamentos aeronáuticos, el Decreto número 2438 de 2010 y las disposiciones que los modifiquen o reglamenten”.*

El mencionado yerro fue subsanado en la ponencia para segundo debate, siendo esta aprobada el 18 de junio de 2013 en la Plenaria de la Cámara de Representantes sin modificaciones al texto propuesto.

- El artículo 3° procura darle más agilidad a la protección de los derechos de los consumidores y atendiendo a la naturaleza de ese tipo de relaciones jurídicas, su inmediatez, su relevancia y la necesidad de dar a las autoridades que administran justicia, se hace conveniente prever la posibilidad de no prestar caución para la práctica de medidas cautelares en dichos procesos judiciales, como la de decretar medidas cautelares anticipadas, ello es, antes de la presentación de la demanda, como ocurre en algunos otros temas, como por ejemplo, las acciones judiciales para la defensa de la propiedad industrial o la competencia desleal.

Concordante con lo anterior y con el fin de permitir agilidad en este tipo de procesos, se hace conveniente anticipar la entrada en vigencia de dos disposiciones del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), cuya vigencia normal solo se daría en cualquier momento a partir del 1° de enero de 2014, siempre y cuando el Consejo Superior de la Judicatura así lo disponga, lo cual al día de hoy es toda una incertidumbre, aunque previsible cuando dicho estatuto procesal se tramitó y aprobó.



## PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta la finalidad y objetivos del proyecto de ley, se considera pertinente introducir tres artículos y modificar el párrafo único del artículo 1° del proyecto, con el fin de contribuir, en mayor medida, con el fortalecimiento del régimen sancionatorio instituido para la protección del consumidor, así como con la economía procesal en la tramitación de los procesos judiciales derivados de la acción de protección al consumidor.

En efecto, como primera novedad de este Informe de Ponencia para Tercer Debate Senado y más concretamente del presente pliego de modificaciones, se incorpora un artículo nuevo a través del cual se modifica el párrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011, con el fin de introducir un nuevo criterio orientador para la fijación del monto de las sanciones que pueden llegar a imponerse en las investigaciones administrativas adelantadas por la SIC, consistente en tener en consideración la correspondiente participación del infractor en el mercado, al igual que el impacto que tenga la conducta violatoria en este último. Se establece también, como criterio para la cuantificación de la multa, la importancia económica del sujeto investigado, en términos de patrimonio, ingresos o utilidades operacionales o cualquier otro indicador contable.

Como puede advertirse, con la modificación sugerida se incorpora un nuevo elemento de razonabilidad económica, de carácter objetivo, que servirá como guía orientadora al momento en que la SIC imponga sanciones pecuniarias, como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador cuando se infrinjan las disposiciones del Estatuto del Consumidor, así como de otras normas de reglamentos técnicos y metrología legal, o por incumplimiento de instrucciones y órdenes que se impartan en ejercicio de las facultades atribuidas por la Ley 1480 de 2011.

De otra parte y en la misma línea de lo establecido en los artículos 3° y 4° del proyecto, se considera preciso y oportuno introducir una norma que permita, sin ningún asomo de duda, la procedencia de la figura procesal del “llamamiento en garantía” dentro de los procesos verbales de protección al consumidor.

Así, la segunda novedad que se incorpora en el Pliego de Modificaciones tiene como finalidad permitirle al juez o a la autoridad administrativa que ejerza funciones jurisdiccionales, conocer, tramitar y decidir dentro del mismo proceso iniciado como consecuencia del ejercicio de la acción jurisdiccional de protección al consumidor, el llamamiento en garantía que haga el demandado en relación con terceros productores, proveedores o expendedores, dependiendo del caso en concreto. La norma propuesta establece, para efectos de claridad y en aras de evitar discusiones al respecto, que la posibilidad de conocer del llamamiento en garantía procede independientemente de la naturaleza jurídica de las pretensiones entre el llamante y el llamado.

El artículo 5° por su parte replica el principio de “proporcionalidad de la pena”, básico del Estado Social de Derecho, en esta ocasión dirigida a la sanción impuesta por el Estado al infractor; la sanción impuesta debe guardar relación equitativa dependiendo el objeto afectado, los bienes, valores

y derechos que se pretendan defender. Las sanciones deben ser debidamente motivadas, razonadas y fundamentadas.

Esta importante disposición es trascendental por varias razones. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 1480 de 2011 “*la responsabilidad por la garantía legal recae solidariamente en los productores y proveedores respectivos*”. Como es sabido, en algunos sectores de la economía nacional, la comercialización de bienes y servicios se lleva a cabo por empresas distintas ubicadas en diferentes eslabones de la cadena productiva. Piénsese por ejemplo en un tiquete aéreo de cualquiera de las aerolíneas que operan a nivel nacional que haya sido adquirido por un consumidor a través de una agencia de viajes. En caso de que la aerolínea cancele el trayecto adquirido por causas imputables a ella y no le preste el servicio al usuario, el consumidor puede, en ejercicio del principio de solidaridad antes señalado (artículo 10 de la Ley 1480 de 2011) demandar única y exclusivamente a la agencia de viajes que solo participó en la comercialización del tiquete aéreo pero no tuvo injerencia alguna en la no prestación del servicio de transporte aéreo. Sin la inclusión del artículo nuevo que se propone, la agencia de viajes no puede llamar en garantía a la aerolínea responsable por la no prestación del servicio al pasajero y tendría que iniciar un nuevo proceso judicial para debatir allí la responsabilidad entre la agencia de viajes y la aerolínea. Pues bien, como es fácil apreciar, con esta nueva norma se gana en celeridad y economía procesal, toda vez que con el llamamiento en garantía se permite discutir al interior del mismo proceso judicial de protección al consumidor, no solo la responsabilidad frente al usuario o consumidor, sino que de una vez puede el juez decidir sobre la relación jurídica existente entre el productor y el comercializador.

Es importante señalar que esta situación se presenta en una infinidad de relaciones de consumo, como por ejemplo un fabricante de vehículos y el concesionario o un productor de electrodomésticos y una grande superficie o tienda por departamentos en donde se venden estos productos. En este sentido, la utilidad de la disposición es innegable.

Adicionalmente y ya desde el punto netamente jurídico, con esta disposición se despeja cualquier duda acerca de la posibilidad que tienen las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, de conocer sobre el llamamiento en garantía al que se viene haciendo referencia, especialmente en aquellos casos en donde el debate jurídico entre llamante y llamado, corresponde a una disputa eminentemente contractual ajena a la disciplina jurídica del derecho del consumidor. Lo anterior teniendo en cuenta la ya decantada jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional sobre el carácter preciso y expreso que deben tener las atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas<sup>5</sup>.

Para concluir, se incluye el artículo 7°, que asigna a la Superintendencia de Industria y Comercio las funciones de inspección, vigilancia y control para la protección de los derechos de los consumidores del sector aeronáutico, en razón a que la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio está

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-896 del 31 de octubre de 2012. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.



claramente definida en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor, y en las facultades de inspección y vigilancia conferidas por el Decreto 4886 de 2011, de acuerdo con las cuales le corresponde -cuando la competencia no haya sido asignada a otra autoridad- velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes, lo que incluye la imposición de sanciones administrativas que se deriven de la aplicación de normas relativas al suministro de publicidad e información engañosa, idoneidad, calidad, garantías, marcas, leyendas, propaganda y fijación pública de precios de bienes y servicios.

Con las anteriores modificaciones y considerando la importancia del Proyecto de Ley 280/13 Senado - 293/2013 Cámara, nos permitimos rendir el presente Informe de Ponencia en los términos arriba señalados.

El articulado es el siguiente:

**“Artículo 1°.** *Modifíquese el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:*

**“Artículo 72. Inspección, vigilancia y control de empresas prestadoras de servicios turísticos.** *La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras de servicios turísticos de que trata la Ley 300 de 1996, y para tal ejercicio aplicará los procedimientos, normas sustanciales, medidas definitivas, preventivas o cautelares y sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011, además de las previstas en la mencionada Ley General de Turismo.*

*Además de las medidas y sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer a las empresas prestadoras de servicios turísticos, una o varias de las siguientes medidas definitivas, preventivas o cautelares o sanciones:*

1. *El cierre temporal hasta por el término de un (1) año o definitivo del establecimiento.*
2. *La suspensión hasta por un (1) año de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.*
3. *Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante cinco (5) años a partir de la sanción.*

**Parágrafo.** *Las funciones de inspección, vigilancia y control se extienden a todo aquella persona natural o jurídica que preste servicios turísticos, sin importar si está o no inscrito en el Registro Nacional de Turismo. En las investigaciones relacionadas con los prestadores o comercializadores de servicios turísticos que estén relacionados con la prestación del servicio de transporte estas empresas podrán ser vinculadas en la investigación de oficio o a petición de parte.*

**Artículo 2°.** *Adiciónese al artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, un parágrafo del siguiente tenor:*

**“Artículo 25. Protección al turista.** (...)

**Parágrafo 3°.** *En lo no previsto en las normas mencionadas en este artículo en relación con los asuntos de servicios aéreos y de empresas prestado-*

*ras de servicios de turismo, se aplicarán las normas previstas en la Ley 1480 de 2011”.*

**Artículo 3°.** **Medidas cautelares en ejercicio de funciones jurisdiccionales en materia de consumidor.** *Las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales en asuntos relacionados con la violación de los derechos de los consumidores o los jueces, podrán decretar cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 590 del Código General del Proceso, sin necesidad de que el demandante preste caución, en aquellos eventos en donde las circunstancias de necesidad, urgencia o conveniencia en la protección anticipada de los derechos de los consumidores así lo ameriten.*

*En los procesos jurisdiccionales por violación a los derechos de los consumidores podrán solicitarse y practicarse, de oficio o a petición del interesado, medidas cautelares anticipadas, sin necesidad de prestar caución. Para tal efecto, se aplicará lo previsto en el artículo 23 del Código General del Proceso.*

**Artículo 4°.** *El artículo 23 y el parágrafo 3°, del artículo 390 del Código General del Proceso entrarán a regir a partir de la vigencia de la presente ley.*

**Artículo 5°.** *Adiciónese un numeral 9 al parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 del siguiente tenor:*

**“Artículo 61. Sanciones.** (...)

**Parágrafo 1°.** (...)

9. La participación que el infractor tenga en el mercado, el impacto de su conducta sobre el mismo; así como su relevancia económica en consideración de su patrimonio, ingresos, utilidad o cualquier otro indicador contable que permita concluir sobre la razonabilidad de la sanción”.

**Artículo 6°.** *Adiciónese un parágrafo al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 del siguiente tenor:*

**“Artículo 58. Procedimiento.** (...)

**Parágrafo 2.** *Los jueces y autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales podrán conocer, tramitar y decidir en el mismo proceso el llamamiento en garantía que haga el demandado en relación con terceros productores, proveedores o expendedores, según corresponda, sin importar la naturaleza jurídica de las pretensiones entre llamante y llamado. En estos casos, el llamamiento en garantía procederá aun en aquellos eventos en los que dicho trámite se encuentre proscrito por disposición procesal general.*

**Artículo 7°.** *Las funciones de inspección, vigilancia y control para la protección de los derechos de los consumidores del sector aeronáutico serán ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.*

**Artículo 8°.** **Derogatoria y vigencia.** *La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.*

## PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Tercera del Senado de la República, darle Primer Debate al Proyecto de Ley 280/13 Senado - 293/13 Cámara “por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan dis-

posiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones”, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA  
Ponente



SAMUEL ARRIETA BUELVAS  
Ponente



BERNARDO ELÍAS VIDAL  
Ponente

**PLIEGO DE MODIFICACIONES Y TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO, DEL PROYECTO DE LEY 280 DE 2013 SENADO, 293 DE 2013 CÁMARA**

por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

**“Artículo 72. Inspección, vigilancia y control de empresas prestadoras de servicios turísticos.** La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras de servicios turísticos de que trata la Ley 300 de 1996, y para tal ejercicio aplicará los procedimientos, normas sustanciales, medidas definitivas, preventivas o cautelares y sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011, además de las previstas en la mencionada Ley General de Turismo.

Además de las medidas y sanciones previstas en la Ley 1480 de 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer a las empresas prestadoras de servicios turísticos, una o varias de las siguientes medidas definitivas, preventivas o cautelares o sanciones:

1. El cierre temporal hasta por el término de un (1) año o definitivo del establecimiento.
2. La suspensión hasta por un (1) año de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.
3. Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante cinco (5) años a partir de la sanción.

**Parágrafo.** Las funciones de inspección, vigilancia y control se extienden a toda aquella persona natural o jurídica que preste servicios turísticos, sin importar si está o no inscrito en el Registro Nacional de Turismo. En las investigaciones relacionadas con los prestadores o comercializadores de servicios turísticos que estén relacionados con la prestación del servicio de transporte estas empresas podrán ser vinculadas en la investigación de oficio o a petición de parte”.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 25 de la Ley 1558 de 2012, un parágrafo del siguiente tenor:

**“Artículo 25. Protección al turista.** (...)

**Parágrafo 3°.** En lo no previsto en las normas mencionadas en este artículo en relación con los

asuntos de servicios aéreos y de empresas prestadoras de servicios de turismo, se aplicarán las normas previstas en la Ley 1480 de 2011”.

Artículo 3°. Medidas cautelares en ejercicio de funciones jurisdiccionales en materia de consumidor. Las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales en asuntos relacionados con la violación de los derechos de los consumidores o los jueces, podrán decretar cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 590 del Código General del Proceso, sin necesidad de que el demandante preste caución, en aquellos eventos en donde las circunstancias de necesidad, urgencia o conveniencia en la protección anticipada de los derechos de los consumidores así lo ameriten.

En los procesos jurisdiccionales por violación a los derechos de los consumidores podrán solicitarse y practicarse, de oficio o a petición del interesado, medidas cautelares anticipadas, sin necesidad de prestar caución. Para tal efecto, se aplicará lo previsto en el artículo 23 del Código General del Proceso.

Artículo 4°. El artículo 23 y el parágrafo 3°, del artículo 390 del Código General del Proceso entrarán a regir a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 5°. Adiciónese un numeral 9 al parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 del siguiente tenor:

**“Artículo 61. Sanciones.** (...)

**Parágrafo 1°.** (...)

9. La participación que el infractor tenga en el mercado, el impacto de su conducta sobre el mismo; así como su relevancia económica en consideración de su patrimonio, ingresos, utilidad o cualquier otro indicador contable que permita concluir sobre la razonabilidad de la sanción”.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 58 de la Ley 1480 de 2011 del siguiente tenor:

**“Artículo 58. Procedimiento.** (...)

**Parágrafo 2°.** Los jueces y autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales podrán conocer, tramitar y decidir en el mismo proceso el llamamiento en garantía que haga el demandado en relación con terceros productores, proveedores o expendedores, según corresponda, sin importar la naturaleza jurídica de las pretensiones entre llamante y llamado. En estos casos, el llamamiento en garantía procederá aun en aquellos eventos en los que dicho trámite se encuentre proscrito por disposición procesal general”.

Artículo 7°. Las funciones de inspección, vigilancia y control para la protección de los derechos de los consumidores del sector aeronáutico serán ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 8°. Derogatoria y vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Los honorables Senadores Ponentes:



CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA  
Ponente



SAMUEL ARRIETA BUELVAS  
Ponente



BERNARDO ELÍAS VIDAL  
Ponente

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2013

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de ley número 280 de 2013 Senado, 293 de 2013 Cámara, “*por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones.*” Suscrita por los honorables Senadores Camilo Sánchez Ortega, Samuel Arrieta Buelvas y Bernardo Miguel Elías Vidal.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de dieciséis (16) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO**

*por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario*

Doctores:

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República

MUSA ABRAHAM BESAILE FAYAD

Presidente Comisión Cuarta

Honorable Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate en sesión plenaria de la Honorable Senado de la República del **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.**

**1. ANTECEDENTES APROBACIÓN PROYECTO DE LEY DE FINANCIAMIENTO PGN 2014**

El pasado 30 de octubre las Comisiones Económicas Conjuntas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes aprobaron en primer debate el **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario**, acumulado con los **Proyectos de ley número 062 de 2013 Cámara, por la cual se crea el fondo de apoyo al sector agropecuario y se modifica el artículo 872 del estatuto tributario, y Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3º y se adiciona un parágrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.**

Al iniciarse en comisiones el estudio del proyecto en mención se encontró que el pasado 14 de agosto de 2013 los honorables senadores Arleth Casado de López, Bernardo Elías Vidal, Carlos Arturo Quintero Marín, Honorio Galvis A., Jaime Alonso Zuluaga A., Jorge E. Géchem Turbay, Juan Samy Merheg M.,

Manuel Enríquez Rosero, Mauricio Lizcano Arango habían presentado ante la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 062 de 2013 Cámara, por la cual se crea el fondo de apoyo al sector agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario.**

Así mismo, el día 28 de agosto del presente año los honorables Representantes Carlos Andrés Amaya Rodríguez, Germán Alcides Blanco Álvarez, Carlos Julio Bonilla Soto, José Joaquín Camelo Ramos, Eduardo José Castañeda Murillo, Luis Enrique Dussán López, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Consuelo González de Perdomo, Hernando Hernández Tapasco, Juan Felipe Lemos Uribe, Óscar de Jesús Marín, Mercedes Eufemia Márquez Guenzati, Rosmery Martínez Rosales, Alfredo Guillermo Molina Triana, Diego Alberto Naranjo Escobar, Roberto Ortiz Uruña, Humphrey Roa Sarmiento, Esmeralda Sarria Villa, Mario Suárez Flórez, Libardo Antonio Tabora Castro, Silvio Vásquez Villanueva, Orlando Velandia Sepúlveda, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Obed de Jesús Zuluaga Henao y los honorables senadores Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar y Rodrigo Villalba Mosquera presentaron también ante la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo tercero y se adiciona y un parágrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.**

Finalmente, el pasado 2 de octubre, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política<sup>1</sup> y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994<sup>2</sup>, Orgánica del Presupuesto<sup>3</sup>, el Gobierno Nacional, por intermedio del ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, en compañía de algunos honorables congresistas, igualmente presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento, mediante la cual se busca completar los recursos requeridos para cubrir el faltante en el presupuesto general de la Nación (PGN) de la vigencia fiscal de 2014; faltante estimado en \$3,1 billones.

<sup>1</sup> Constitución Política: Artículo 347. *El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.*

<sup>2</sup> Ley 179 de 1994: Artículo 24. *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de Ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.*

*En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.*

<sup>3</sup> Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto 111 de 1996, en el cual se compilan las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.



Por tratarse de proyectos de ley sobre la misma materia, en cumplimiento de los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de ley antes mencionados fueron acumulados por decisión de la mesa directiva de la comisión tercera de la Cámara de Representantes, y de los ponentes del proyecto inicialmente presentado, por referirse al mismo tema<sup>4</sup>.

Como resultado del análisis de los proyectos de ley acumulados, y por las razones que se exponen más adelante, las comisiones decidieron acoger como texto propuesto el articulado del **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario**, presentado por el Gobierno Nacional, toda vez que este recoge las propuestas presentadas por los autores de las iniciativas antes citadas, las cuales fueron ampliamente debatidas durante el estudio del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2014.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

Para abordar el análisis del proyecto de ley, consideramos pertinente recordar a los honorables Congresistas que durante el estudio del proyecto de presupuesto general de la Nación (PGN) de 2014, los ponentes y otros numerosos colegas le manifestamos al ministro Cárdenas que si bien coincidíamos, en general, con el contenido del proyecto de ley de PGN del 2014 que había presentado el pasado 26 de julio; sin embargo, creíamos imprescindible que este tuviera en cuenta los nuevos fenómenos que estaban desarrollándose en la vida social y económica del país, los cuales, sin la menor duda, afectarán sensiblemente el monto y la estructura del presupuesto de la Nación en los próximos años. Sobre esta base, los ponentes le expresamos al ministro Cárdenas nuestra preocupación por la situación social del país. Los cambios que están presentándose en la sociedad colombiana ameritan un análisis muy detenido, así como decisiones en el corto plazo, para que, sin afectar las metas que establece la Regla Fiscal, se adopten las medidas más apropiadas que permitan atender una situación que, en los actuales momentos, es de la mayor urgencia e importancia para los colombianos, especialmente de aquellos vinculados al campo.

Somos testigos de la creciente insatisfacción de diferentes sectores de la vida nacional con las políticas gubernamentales. Camioneros, maestros, estudiantes, pequeños mineros que desarrollan su actividad de manera ilegal o informal, indígenas, campesinos y otros miembros de la sociedad han exigido, en cada caso, y continúan haciéndolo, la solución a

muchos de los problemas que afectan sus vidas y su sector de actividad, incubados, la mayoría de ellos, desde hace mucho tiempo. En algunos casos, se ha llegado a acuerdos entre manifestantes y sus representantes, y el gobierno nacional, como ocurre, por ejemplo, con los mineros, los caficultores, los miembros del sector transporte, los maestros y más recientemente con sectores indígenas del Cauca y Nariño y campesinos del Catatumbo. En otros, como en el caso del campesinado en diferentes regiones y del sector agropecuario, en general, las soluciones deberán abarcar un horizonte que va más allá del corto plazo y que requiere diversos tipos de intervención, siendo uno de ellos el presente proyecto de ley.

Las movilizaciones campesinas e indígenas han puesto de manifiesto la situación de abandono y desigualdad en que se encuentra sumido el agro colombiano y la falta de una política de Estado para el sector. No es una crisis que haya surgido de un momento a otro. Su origen se puede datar en decenios. Estamos en presencia de una crisis estructural del agro colombiano que exige una respuesta del mismo tipo, considerando, además, que el sector no se ha beneficiado de los cambios positivos que ha tenido el país en los últimos años, pero sí se ha visto afectado adversamente por las políticas de apertura comercial que desde finales del siglo pasado se promueven desde el ejecutivo. Así se lo manifestamos con mucha claridad al gobierno nacional y al ministro Cárdenas. Es el momento de poner en marcha una política agropecuaria que realmente les sirva al campo y a los campesinos colombianos, que integre lo legislativo, con lo regulatorio y lo presupuestal, que apoye la transferencia tecnológica y que permita apalancar la movilización de recursos hacia el sector rural. En otras palabras, que se vuelque en apoyo al campo y a las familias campesinas. Como en ocasiones anteriores, desde el Congreso de la República les expresamos, a unos y a otros, nuestra total disponibilidad y colaboración para adelantar esta tarea.

El Gobierno Nacional, con el presidente Juan Manuel Santos a la cabeza, en buena hora ha reconocido la justeza de la movilización campesina, el carácter estructural de la crisis del sector agropecuario y la necesidad de construir entre todos una nueva política agropecuaria como la que busca formular mediante la implementación de su propuesta por un Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, cuyo contenido real deberá definirse y acordarse sin dilaciones, con la participación de todos aquellos actores relacionados con el sector.

Es inocultable que la materialización de la mayoría de las propuestas que se acojan para solucionar la problemática del agro, necesariamente deberán ser aprobadas por las cámaras legislativas, como le corresponde a un Estado democrático. De manera que un elemento indispensable de esa solución requerirá de la movilización de recursos cuantiosos que permitan dar respuesta a las demandas de los campesinos y del sector agropecuario.

Por esta razón, como pocas veces ha ocurrido en el Congreso de la República, los miembros de las diversas bancadas en el seno del Congreso de la República hemos coincidido en solicitarle al Gobierno Nacional una intervención decisiva, que permita la solución definitiva de la crisis estructural por la que atraviesan el sector agrario y la población rural. Parte

<sup>4</sup> Ley 5ª de 1992: Artículo 151. *Acumulación de proyectos. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Solo podrán acumularse los proyectos en primer debate.* Artículo 152. *Acumulación cuando cursan simultáneamente. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate.*

*Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación.*

de la solución debe contemplar la canalización de un monto importante de recursos hacia el agro a través del presupuesto nacional.

Acogiendo la petición de los miembros de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, el pasado 10 de septiembre el ministro de Hacienda y Crédito Público presentó una Carta de modificaciones en la cual solicitó incrementar el monto de las apropiaciones presupuestales para inversión social en \$3,1 billones. Con esta decisión, el PGN para 2014 será de \$203 billones, y no de \$199,9 billones, como lo propuso inicialmente el Gobierno Nacional. Así lo aprobamos en comisiones y, posteriormente, en plenarias de Cámara y Senado. La cifra adicional permitirá avanzar en la solución definitiva de la crisis agropecuaria, y apoyar la adopción de otras medidas legales y regulatorias con el mismo fin, que deberán adoptarse en el corto plazo.

Esta cifra incorpora los gastos para atender los compromisos surgidos con ocasión de los acuerdos celebrados en las mesas de negociación establecidas para el efecto, así como otros que surjan en el curso de las conversaciones y la implementación del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que el Gobierno Nacional ha considerado que constituye una estrategia fundamental para el desarrollo del sector agropecuario y beneficio de las familias campesinas.

### 3. RECURSOS PARA EL AGRO Y LAS FAMILIAS CAMPESINAS

El ministro de Hacienda fue enfático en manifestar que el gasto adicional solicitado para el PGN de 2014, o presupuesto complementario, a pesar de su gran importancia, no contaba con financiación, por lo que era necesario encontrar alguna fuente nueva de recursos que, sin afectar las metas fiscales, permita atender cumplidamente el mayor gasto que se haría en beneficio del sector agropecuario.

Como resultado de esta preocupación, los congresistas y miembros del Gobierno Nacional, con el Ministro de Hacienda y Crédito Público como su vocero, analizamos diversos mecanismos de financiación que permitieran aumentar el monto del presupuesto de 2014, sin afectar el cumplimiento de las metas fiscales ni la sostenibilidad de las finanzas públicas. La existencia de la mencionada restricción implica que la fuente de financiación debe ser necesariamente un ingreso corriente de la Nación y de ninguna manera mayor endeudamiento público. En consecuencia, la propuesta que se escoja para financiar el incremento en las partidas presupuestales debe ser fiscalmente sana, esto es, debe consistir en ingresos corrientes de la Nación adicionales que no alteren las metas fiscales previamente definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2013.

Por esta razón, en el curso de los debates y reuniones donde tratamos este tema, diferentes bancadas le sugerimos al Gobierno Nacional que la propuesta más apropiada sería la que modifica el desmonte del gravamen a los movimientos financieros – GMF. Acogiendo esta iniciativa de las diferentes vertientes políticas, el ministro de Hacienda se comprometió en presentar un proyecto de ley mediante la cual se modificaría el artículo 872 del Estatuto Tributario; de esta manera, el Congreso de la República autorizaría cambiar la gradualidad de la eliminación del gravamen a los movimientos financieros – GMF, de

la siguiente forma: mantener la tarifa del GMF en cuatro por mil (4 x 1.000) en 2014<sup>5</sup>, reduciéndola a dos por mil en 2015; a uno por mil, en 2016 y 2017, y a cero por mil, a partir de 2018.

Este es el propósito del proyecto de ley de financiamiento que puso a consideración del Legislativo el ministro Cárdenas el pasado 2 de octubre, por la cual se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario. Esta propuesta permitirá abrir el espacio necesario para financiar las apropiaciones adicionales incorporadas en el PGN de 2014, sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

Así, pues, este proyecto de ley de financiamiento se ha presentado en los términos previstos en el anteriormente citado artículo 347 de la Constitución Política. Se incorpora al PGN atendiendo una situación extraordinaria, a la cual el Estado debe hacer frente en su función constitucional de garantizar el bienestar general y el mejoramiento en la calidad de vida de los colombianos.

Sin embargo, con el propósito de evitar contratiempos en el trámite del proyecto de ley de financiación del presupuesto complementario, y para que este sea viable, el ministro de Hacienda solicitó que, en cumplimiento del artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, se acumulen todos aquellos proyectos de ley que en la actualidad cursan en el legislativo sobre la misma materia, que, con diversos fines y justificaciones, proponen la prórroga o la modificación en la gradualidad del desmonte del GMF. Atendiendo esta solicitud, por decisión de la mesa directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se acumularon los diversos proyectos en el presentado por el gobierno nacional, puesto que este recoge las propuestas de los autores de las otras iniciativas. Así lo aprobaron las comisiones económicas en primer debate.

Así, pues, como se acordó con el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda, debe quedar claro que con este proyecto de ley se recogen todas las iniciativas legislativas que en materia de autorización y manejo del gravamen a los movimientos financieros estaban cursando en el Congreso de la República.

El Ministro Cárdenas ha sido enfático en afirmar que esta operación de financiamiento por ningún motivo se transformará en una reforma tributaria mediante la introducción de nuevas disposiciones. El propósito de este proyecto de ley es exclusivamente el de financiar gastos de inversión social presupuestados en beneficio del sector agropecuario y de las familias campesinas. De acuerdo con el ministro, el único objetivo de aplazar durante un año el impuesto a las transacciones bancarias es recaudar los recursos necesarios para apoyar el agro y a la familia campesi-

<sup>5</sup> Con la modificación de la progresión de descenso de la tarifa, el aforo por GMF para 2014 será de \$6 billones, cerca de \$3,1 billones por encima del estimado en el proyecto inicial de ley de PGN de 2014, \$3 billones, presentado por el Gobierno Nacional al comienzo del actual periodo legislativo. Con esta decisión se mantiene la consistencia del PGN con las metas macroeconómicas, en especial las metas fiscales, y se financia la inversión social que requiere el sector agropecuario.

na, y la forma de hacerlo no es subiendo los impuestos, sino manteniendo el estado del actual 4X1.000, durante un año más de lo previsto inicialmente.

En suma, es importante dejar explícito ante las plenarias del Honorable Congreso de la República, en lo que se refiere a la destinación y distribución de los recursos que financian el presupuesto complementario, que estas se guiarán exclusivamente por dos criterios:

- Todos los recursos de la ley de financiamiento se asignarán al presupuesto de inversión.
- Todos los gastos que se financien con ellos, se aplicarán al sector rural, especialmente dirigidos en favor de la familia campesina.

De acuerdo con lo manifestado por el ministro, en caso de aprobarse esta ley de financiamiento, su aplicación generará los recursos que se requieren. De no ser aprobada, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación, el gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos (reducciones) en el presupuesto de 2014, en consonancia con lo previsto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP.

Así lo dispone la normatividad presupuestal. En consonancia con esto, así lo previó también el Congreso de la República cuando aprobó en plenarias la ley de PGN de 2014, el pasado 16 de octubre.

**Ley de PGN de 2014: artículo 79.** *Se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital, los ingresos provenientes del proyecto de ley de financiamiento a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política que presente el Ejecutivo por la suma de TRES BILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MONEDA LEGAL (\$3,145,452,478,465), si el Congreso de la República la aprueba, con el objeto de equilibrar el presupuesto de Ingresos con el de Gastos.*

#### **4. ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO**

En las mesas de negociación, establecidas con los representantes de los campesinos y del sector agropecuario, el Gobierno Nacional reconoció la importancia de enfrentar con decisión la crisis del sector y procurar el mejoramiento de las familias campesinas. Este compromiso implica, entre otras acciones, canalizar recursos a través del Presupuesto General de la Nación, hacia programas que contribuyan a la solución de la crisis de este sector y a atender las necesidades de las familias campesinas. Esto es lo que hicimos, al disponer que los gastos que se ejecuten en su favor se incorporen en el PGN de 2014.

Es más, el Congreso de la República aprobó que el valor previsto, \$3,1 billones, se presupuestaría en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como en efecto se hizo, y se transferiría a las entidades ejecutoras conforme al valor recaudado. Así mismo, el Gobierno Nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de estos recursos, atendiendo los criterios y compromisos acordados.

Este procedimiento se adoptó bajo la consideración de que a la fecha de estudio y aprobación del PGN de 2014 no se había definido, como tampoco

se ha definido aún, la asignación y destino de los recursos, ni se ha identificado plenamente el objeto del gasto, el enfoque de la estrategia, los órganos ejecutores ni los beneficiarios directos que resulten de aprobarse el Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural convocado por presidente Santos.

Para ilustración de los honorables congresistas, este procedimiento de asignación y distribución de los recursos presupuestarios no es algo nuevo en materia de gestión presupuestal. Este es un mecanismo que ya se ha utilizado en anteriores ocasiones, con la aprobación del Congreso de la República. Como se recordará, lo hicimos en el caso de la distribución del punto temporal del CREE<sup>6</sup>, y ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional.

Al respecto, es importante señalar que la Corte Constitucional ha validado<sup>7</sup> dos operaciones presupuestales, que ella misma ha considerado que constituyen herramientas importantes para la gestión presupuestal: *“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”*.

Estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno.

La Corte les señaló como límite, que se debe respetar plenamente, la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, cuyo valor se precisará en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso. La Honorable Corte Constitucional, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales, expresó lo siguiente:

*“(…) han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente”*.

Por sus características, es claro que este mecanismo, que permite hacer ajustes presupuestales, no significa modificar la autorización aprobada inicial-

<sup>6</sup> Parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>7</sup> Pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.



mente por el Congreso de la República. En caso de que se requiera efectuar alguna modificación al monto total del capítulo de ingresos o de gastos, esta debe ser sometida a consideración del Legislativo, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y en cumplimiento de las leyes orgánicas del presupuesto.

El mecanismo de ajuste previsto en el citado artículo, es una herramienta presupuestal, que le permite al Gobierno Nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigencia la ley de presupuesto, considerando que al momento de aprobarse esta ley no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador, como es el caso que nos ocupa.

Este tipo de ajuste no modificará el valor ni la destinación de los recursos que aprobemos en esta ley de financiamiento del presupuesto de 2014, ya que la autorización máxima de gastos se mantiene intacta. Se ajustarán únicamente los conceptos desagregados al interior de dicha autorización o se realizará un traslado de recursos con el fin de garantizar el mejor y más eficiente uso de estos, en ejercicio del principio de especialización. Es decir, constituye una operación presupuestal que se efectúa sin cambiar la destinación ni cuantía del valor apropiado.

Así las cosas, los miembros del Congreso de la República al votar la aprobación de este proyecto de ley de financiamiento del presupuesto para 2014 le estamos solicitando al ministro de Hacienda que se constituya en garante de la correcta ejecución de los nuevos recursos que estamos aprobando. Estos solo podrán destinarse a financiar proyectos de inversión en el presupuesto y su distribución final solo se hará una vez se definan los acuerdos que se materialicen aquellos en desarrollo del Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

**5. CONSIDERACIONES FINALES**

Como corresponde a nuestra democracia, el debate sobre este proyecto se ha dado en un marco de transparencia y discusión civilizada entre el gobierno nacional y el Congreso de la República; han sido muchas las reuniones y las horas de trabajo realizadas. Resaltamos los ponentes la permanente disponibilidad del Ministro de Hacienda y de su equipo para atender y explicar cada una de las inquietudes formuladas por los congresistas.

Es importante señalar que en el curso del debate en las comisiones económicas se presentaron algunas proposiciones por parte de los honorables Congresistas, que se incluyen como constancias para ser debatidas en las sesiones plenarias del Congreso de la República, las cuales se detallan en el listado siguiente.

PROPOSICIONES FINANCIAMIENTO		
Nº	PROPOSICIÓN	CONGRESISTA
1	Los desembolsos de crédito mediante abono en cuenta de ahorro o corriente o mediante expedición de cheques con cruce y negociabilidad restringida que realicen las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos, <b>de manera directa a través de patrimonios autónomos, donde esta sea</b>	Varios

PROPOSICIONES FINANCIAMIENTO		
Nº	PROPOSICIÓN	CONGRESISTA
	<b>Fideicomitente:</b> siempre y cuando el desembolso se efectúe al deudor. Cuando el desembolso se haga a un tercero solo será exento si el deudor destina el crédito o adquisición de vivienda, activos fijos o seguros, <b>o cuando se efectúe por la utilización de las tarjetas de crédito de las cuales sean titulares las personas naturales.</b> En caso de levantarse la restricción del cheque, se generará este gravamen en cabeza del deudor. <b>Pudiéndose descontar del desembolso.</b>  Para efectos de esta exención, la Superintendencia de Sociedades certificará previamente que la sociedad mercantil tiene como objeto exclusivo la originación de créditos.  Para efectos de esta exención, estas sociedades deberán marcar como exenta del GMF, ante la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, una cuenta corriente o de ahorros destinada única y exclusivamente a estas operaciones. El representante legal de la sociedad que otorga el préstamo, deberá manifestar ante la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, bajo la gravedad del juramento, que la cuenta de ahorros o corriente a marcar según el caso, será destinada única y exclusivamente a estas operaciones en las condiciones establecidas en este numeral.	
2	A partir del 1º de enero de 2014, toda entidad que haga parte del sistema financiero y asegurador, cualquiera sea su denominación, estará obligada al pago del gravamen a los movimientos financieros cualquiera sea la naturaleza de la operación o su razón social.	Joaquín Camelo Ramos
3	Para los períodos gravables de 2014 a 2017 se destinarán dos puntos de los dineros recaudados por el Gravamen a los Movimientos Financieros del 4 por mil, para la inversión social en el sector agropecuario. Los recursos de que trata este párrafo serán presupuestados en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y transferidos a las entidades ejecutoras y deberán contar con el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de que trata este párrafo.	Germán Villegas, Juan Manuel Campo.

Por lo anteriormente expuesto, con las aclaraciones efectuadas en esta ponencia, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, los ponentes nos permitimos proponer:

**PROPOSICIÓN**

Dese segundo debate al **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.**

COMISIÓN III SENADO

Ponentes:



Fernando Eustacio Tamayo Tamayo

Germán Darío Hoyos Giraldo

  
Arieth Patricia Casado de López

  
Rodrigo Villaiba Mosquera

  
Arieth Patricia Casado de López

  
Rodrigo Villaiba Mosquera

**COMISIÓN IV SENADO**

Ponentes:

  
Azaio Antonio Ashton Giraldo

Oscar Mauricio Lizano Arango

  
Iván Leónidas Neme Vásquez

Martin Emilio Morales Diz

Iván Leónidas Neme Vásquez

  
José Iván Clavijo Contreras


  
Carlos Arturo Quiñero Marín

**COMISIÓN IV SENADO**

Ponentes:

  
Azaio Antonio Ashton Giraldo

Oscar Mauricio Lizano Arango

  
Iván Leónidas Neme Vásquez

Martin Emilio Morales Diz

Iván Leónidas Neme Vásquez

  
José Iván Clavijo Contreras

  
Carlos Arturo Quiñero Marín

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO**

por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros.** La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2x1.000) en el año 2015.
- Al uno por mil (1x 1.000) en los años 2016 y 2017.
- Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes.

**Parágrafo.** A partir del 1° de enero de 2018 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros”.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**COMISIÓN III SENADO**

Ponentes:

  
Fernando Eustacio Tamayo Tamayo

Germán Darío Hoyos Giraldo

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del **Proyecto de ley número 120 de 2013 Senado, 112 de 2013 Cámara, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.**

El Secretario Comisión Tercera,

*Luis Miguel Padilla Bula.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de once (11) folios.

El Secretario Comisión Tercera,

*Luis Miguel Padilla Bula.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 964 - Martes, 26 de noviembre de 2013	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
INFORMES DE CONCILIACIÓN	
	Págs.
Informe de conciliación al Proyecto de ley 282 de 2013 Senado, 208 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento de la Papa, se crea un Fondo de Fomento, se establecen normas para su recaudo y administración y se dictan otras disposiciones .....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate Senado y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 280 de 2013 Senado, 293 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reforma el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, se adoptan disposiciones para la protección de los consumidores y se dictan otras disposiciones .....	4
Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario .....	11