



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1115

Bogotá, D. C., lunes, 12 de diciembre de 2016

EDICIÓN DE 48 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

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE 2016 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la ley general de educación, la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

1.1.

Bogotá, D. C., a 25 de noviembre de 2016

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, por la cual se modifica parcialmente la ley general de educación, la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como objetivo modificar parcialmente la Ley 115 de 1994¹ con el fin de restablecer la enseñanza obligatoria de la historia. Al respecto, propone agregar esta materia como un objetivo específico de la educación en los niveles de básica primaria, básica secundaria, media y técnica, estableciéndola como una asignatura obligatoria, fundamental e inde-

pendiente dentro de currículo y el proyecto educativo institucional.

Al respecto, el artículo 7° de la iniciativa establece:

“Artículo 7°. Adiciónense dos párrafos al artículo 78 de la Ley 115 de 1994 Regulación del currículo, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, El Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de la Comisión Asesora de que trata el párrafo siguiente, revisará y ajustará los lineamientos curriculares y establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, correspondientes a la enseñanza de la historia como asignatura independiente que, en todo caso, deberán diferenciarse de los que corresponden a otras ciencias sociales.

Los indicadores de logros serán referentes obligatorios para la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la educación a los que se refiere el artículo 80 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 2°. Establézcase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia, como órgano consultivo para la regulación del currículo y el desarrollo de los lineamientos curriculares para su enseñanza en la educación básica y media académica y técnica, la cual estará compuesta por un representante de las academias de Historia reconocidas en el país, un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidas y debidamente registradas en el país, un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido a través de las organizaciones de universidades, un representante de los docentes que imparten enseñanza de la cátedra de sociales con énfasis en historia en instituciones de educación básica y media, escogido a través de las organizaciones de

¹ Por la cual se expide la Ley General de Educación.

maestros y un representante de los padres de estudiantes de instituciones de educación básica y media, escogido a través de las asociaciones de padres de familia. El gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión en un plazo no mayor a tres meses después de entrar en vigencia la presente ley". (Subrayas fuera del texto).

Sobre el particular, esta Cartera considera que la creación de la mencionada Comisión no generaría un impacto adicional en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, siempre que se consigne expresamente en el artículo que esta no generará gastos adicionales en materia de honorarios o similares, es decir, que los representantes que la integran realizarán su asesoría ad honorem.

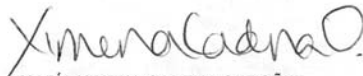
En otro punto, la iniciativa en su artículo 9° consagra que el Ministerio de Educación Nacional tendrá a cargo la divulgación de la ley en diferentes lugares de discusión académica, tales como foros, seminarios, etc. Al respecto, se precisa que lo anterior deberá ser atendido con cargo al presupuesto con el que cuenta actualmente el mencionado Ministerio para actividades de esta índole.

Por otro lado, es necesario poner en evidencia que establecer la enseñanza de la historia como una nueva asignatura podría dar lugar a costos adicionales a cargo de la Nación, en la medida que se requerirán de mayores recursos, como, por ejemplo, los necesarios para contar con maestros especializados en el área, lo cual podría generar un Impacto a las finanzas públicas del orden nacional y territorial, teniendo en cuenta que los diferentes niveles de gobierno concurren en la financiación de la educación básica y media en la red de instituciones públicas; sin embargo, esta Cartera precisa que con la información disponible en el proyecto de ley no es posible cuantificar dicho impacto.

Finalmente, cabe resaltar la exigencia que hace el artículo 7° de la Ley 819 de 2003² de incluir en todo proyecto de ley la fuente de financiamiento sustituitiva o adicional de los costos que genere la propuesta normativa, lo cual pasa por alto el proyecto del asunto.

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
Viceministra General
DGPPN
JAJDI/GERCALQV
UJ-280876

C. Cop. H.S Viviane Morales Hoyos – Autora
H.S Guillermo Santos Marin – Ponente

Dr. Gregorio Elijachi Pacheco, Secretario del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2016 SENADO, 047 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

1.1.

Bogotá D. C.,

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 100 de 2016 Senado, 047 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

Por medio de la presente me permito manifestar la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

La iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar la Ley 648 de 2001¹, para lo cual establece un término de 30 años para efectuar el recaudo de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas y redefine la distribución de los recursos recaudados, incluyendo un porcentaje del 30% para la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, D. C.

Es importante precisar que la Ley 648 de 2001 estableció la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas por la suma de \$200.000.000.000 y, ahora la presente iniciativa elimina el monto a recaudar y amplía la facultad de recaudo por un término de 30 años sin definir o exhibir un estudio o procedimiento claro que determine las razones que den cuenta del tiempo otorgado para sufragar los distintos proyectos que se requerirían para el fortalecimiento de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; término que en cualquier caso este Ministerio ve en exceso, por lo que sugiere su revisión bajo criterios objetivos y razonables.

Adicionalmente, la jurisprudencia y la doctrina son unánimes en señalar que las estampillas son tasas parafiscales y esencialmente documentales, toda vez que gravan actuaciones en las que intervienen funcionarios públicos y que deben constar por escrito. Así, desde el punto de vista jurídico, no es posible gravar con estampillas actuaciones que no son documentales o en las que no participan funcionarios públicos, por lo que se sugiere que en el texto del proyecto de ley se señale que la estampilla solo podrá gravar actuaciones que deban constar por escrito y en las que intervengan funcionarios públicos del orden territorial respectivo.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹ Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años.

Por otro lado, se hace necesario reiterar la posición de este Ministerio respecto a la proliferación de estampillas territoriales, especialmente ante la multiplicidad de iniciativas que autorizan su emisión y recaudo.

En la actualidad existen en nuestro ordenamiento jurídico más de setenta (70) leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades. Esto ha consolidado una situación que genera altas cargas impositivas. Por citar un ejemplo, se ha presentado un incremento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que el acto contractual es el hecho que más se utiliza para gravar con las estampillas y ante la multiplicidad de estas, un solo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas y en un departamento con seis o más, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza del contratante, esto es el ente territorial.

Igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recae en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia, hasta el punto de gravar actos entre particulares como facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, etc., cuando la esencia de este tributo es la de gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado².

A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposibilidad de su recaudo, lo que conlleva a un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos ya recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

Finalmente, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria sugiere que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues lo que ha generado los inconvenientes en torno a este impuesto no es propiamente el desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto y la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.).

Los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deben dirigirse al legislador, de suerte que se dé estricta aplicación a los mandatos del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de tales elementos de una manera inequívoca.

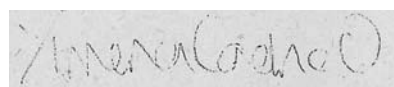
² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 16086.

Ahora bien, el marco regulatorio debería procurar la unificación por destinación a determinados sectores de este tipo de impuestos, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una única estampilla para cada uno de los sectores a los que tradicionalmente se han dirigido y se evite la dispersión y la creación puntual para determinadas entidades.

Es así que la actual reforma tributaria presentada al Congreso de la República, por iniciativa de este Ministerio, incluye disposiciones que buscan solucionar los problemas mencionados especialmente en materia tarifaria y actos gravados, por lo que esta Cartera sugiere armonizar los mismos con el proyecto del asunto.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Atentamente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
Viceministra General
KPAR/S:MC
UJ-3001/16

Con Copia a:

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto-Autor

Honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana-Autor

Honorable Senadora María del Rosario Guerra-Ponente

Honorable Senador Fernando Tamayo Tamayo-Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO
DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2016
SENADO**

por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. –Ley para el Consumo Informado del Azúcar.

Bogotá D. C.,

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de ley número 007 de 2016 Senado, por medio de la cual se

establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. - Ley para el Consumo Informado del Azúcar.

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 544 de 2016.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. LA PROPUESTA

El proyecto de ley tiene como propósito configurar una política para brindar información nutricional de los productos con contenido de azúcares. Lo anterior atendiendo a la situación de obesidad y sobrepeso en el mundo y en Colombia, esto de conformidad con la existencia de enfermedades derivadas de tal situación. Por ello se estipulan obligaciones de información, advertencia y el establecimiento de límites al consumo de azúcares.

Así, dentro de su articulado se comprenden temáticas como las que se describen a continuación:

1.1. La especificación de su objeto (artículo 1°) que, además de lo ya expresado, incorpora un régimen sancionatorio (artículo 7°) a quien incumpla sus disposiciones.

1.2. Se alude a unas definiciones (artículo 2°), a saber: los términos envase, máquina expendedora de bebidas, endulzante calórico, azúcares libres, bebida azucarada, valor diario nutricional, porcentaje de valor diario, rotulado o etiquetado nutricional y frase de información y advertencia.

1.3. En el artículo 3° se indica la obligación de incluir las frases de información y advertencia en las bebidas azucaradas y en las máquinas expendedoras. Se señalan las descripciones de las frases, "*haciendo énfasis en su relación con la configuración de condiciones médicas y factores de riesgo*". Es más, se precisa que el contenido deberá ser determinado por este Ministerio, siguiendo el esquema de la Ley 1335 de 2009. Consagra, así mismo, los requisitos que deben tener tanto los envases como las máquinas o dispositivos de expendio.

1.4. El artículo 4° prevé que toda publicidad o promoción sobre los productos deberá incluir las frases de información y advertencia. Se reseñan ciertos aspectos de las piezas gráficas publicitarias e incluso aquellas que son auditivas. Tales puntos serán determinados, igualmente, por esta Cartera.

1.5. En cuanto al valor diario de consumo de azúcar, se fija un límite, el cual puede ser variado por parte de esta entidad, de acuerdo con la evidencia científica

(artículo 5°). Del mismo modo, se indica que existe una obligación de incluir tal porcentaje en el rotulado y etiquetas (artículo 6°).

1.6. Se establece que corresponde al Ministerio determinar las sanciones en el caso de incumplimiento de las medidas que se impulsan en esta iniciativa (artículo 7°) y se plantea que la reglamentación de la norma corresponde al Gobierno Nacional y deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a su expedición (artículo 8°). Para su aplicación se concede un plazo de seis meses a partir de la reglamentación que se expida (artículo 9°).

2. CONSIDERACIONES

2.1. La alimentación y las bebidas azucaradas.

La buena alimentación es la fuente de energía para vivir, crecer, estar activo y a la vez se constituye en la primera defensa contra las enfermedades. Los problemas nutricionales causados por una dieta inadecuada pueden ser de muchos tipos y cuando afectan a toda una generación de niños pueden reducir su capacidad de aprendizaje, comprometiendo así su futuro y perpetuando un ciclo generacional de pobreza y malnutrición con graves consecuencias para los individuos y las naciones.

Es tal la trascendencia de este tema, que en sí mismo constituye un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General número 12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es

Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968; determina que: “*El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”.

Dicho instrumento precisa que: “*el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos*”. Así mismo, señala que para la oportuna garantía del derecho, este “[e]s inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”¹.

Para el caso en estudio, se debe incluir lo previsto en la Observación General en lo concerniente a un componente fundamental para la garantía del derecho y es la asociada con la obligación de los Estados parte de “*proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo*”, para lo cual deben implementar medidas idóneas que estén dirigidas a “*garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación*”².

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía³ de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población, sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición - consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y preservantes.

Existen importantes evidencias que muestran la relación entre la nutrición inadecuada, la génesis de la aterosclerosis y la enfermedad coronaria. Así mismo, la alta y frecuente ingesta de grasas saturadas, grasas trans y sal, junto con un bajo consumo de frutas, verduras y pescado, han sido asociados con un alto riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares⁴, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT). Aquí, es importante mencionar que estas enfermedades representan una elevada carga tanto en términos de mortalidad como de morbilidad y guardan un estrecho nexo causal con ciertos factores de riesgo evitables principalmente

ligados con estilos de vida inapropiados como regímenes alimentarios no saludables, inactividad física, consumo de tabaco y el exceso de alcohol.

En la actualidad, las ENT amenazan los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La pobreza está altamente relacionada con las ENT. Se prevé que el rápido aumento de estas enfermedades será un obstáculo para las iniciativas de reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos, en particular porque dispararán los gastos familiares por atención sanitaria. Las personas vulnerables y socialmente desfavorecidas enferman más y mueren antes que las personas de mayor posición social, sobre todo porque corren un mayor riesgo de exposición a productos nocivos, como el tabaco o alimentos poco saludables, y tienen un acceso limitado a los servicios de salud⁵.

Ante esta realidad y como parte de los esfuerzos que desde el sector salud se están promoviendo en la consecución de la mega meta en salud relacionada con la disminución en 8% de la mortalidad por ENT en Colombia, el presente documento pretende recoger los principales aspectos y características técnicas contempladas en el proyecto de ley de la referencia y realizará una propuesta regulatoria basada en la evidencia científica y en los avances legislativos de derecho comparado que sobre el tema, se han realizado a nivel mundial, buscando la protección y garantía de los derechos a la alimentación y a la salud de la población colombiana.

Hoy en día, se tiene que la regulación de las bebidas azucaradas es un tema de vigencia.

A la par del posicionamiento de esta clase de bebidas a nivel mundial, se ha producido un debate en torno a los efectos que conlleva el consumo de las mismas en la salud.

En Colombia, vale la pena destacar un estudio que se desarrolló frente a los efectos de su consumo en población universitaria. Respecto de los problemas que se han suscitado, se ha manifestado:

[...] Recientes evidencias destacan la importancia de la ingesta de bebidas azucaradas y la relación **con la obesidad, la diabetes mellitus tipo 2 (DM-2), el síndrome metabólico, la hipertensión arterial, la enfermedad coronaria isquémica y ciertos tipos de cáncer**. En un metaanálisis reciente, Rippe demuestra que el consumo habitual y los grandes volúmenes de bebidas con alto contenido de sacarosa y jarabe de maíz alto en fructosa se asocian con ganancia de peso, resistencia a la insulina, acumulación de tejido adiposo visceral y grasa ectópica, así como con elevación de los niveles de triglicéridos y colesterol. Similar resultado reportaron Malik et al., en otro metaanálisis que incluyó 11 estudios de cohorte prospectiva, en el que mostraron que el consumo de 334 mL/día de bebidas azucaradas se asoció con el desarrollo de obesidad (RR 1,20; IC 95% 1,02-1,42) y DM-2 (RR 1,25; IC 95% 1,10-1,42). En América Latina, México ilustra claramente la dimensión de este problema, siendo hoy el segundo país que más bebidas azucaradas consume en el mundo. Allí, la ingesta de gaseosas se duplicó en 7 años y el sobrepeso y la obesidad alcanzaron a tres cuartos de la población adulta y al 25% de los niños.

¹ Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12 de 1999. Por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.

² *Ibid.*

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2°.

⁴ OMS, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/> (11.10.2016).

⁵ OMS 2015, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/> (11.10.2016)

Entre los principales mecanismos por los cuales las bebidas azucaradas promueven el sobrepeso y la obesidad e incrementan los factores de riesgo cardiovascular se destaca el aumento del contenido calórico, la estimulación del apetito y los efectos adversos al consumo de jarabe de maíz alto en fructosa. Sobre este último aspecto, varios trabajos han mostrado que el exceso de fructosa promueve la “lipogénesis” *de novo* hepática a través de la síntesis de triglicéridos hepáticos. La sobreproducción de estos contribuiría a un incremento del tejido adiposo y a la posterior acumulación ectópica de lípidos, fenómeno conocido también como “lipotoxicidad”, la cual lleva a una resistencia a la insulina. La fructosa puede, además, aumentar el ácido úrico en suero, reduciendo la sintasa de óxido nítrico endotelial, con la consecuente disfunción endotelial -*mecanismo asociado al accidente cerebrovascular isquémico hemorrágico y a la presencia de DM-2*. Es importante anotar que la obesidad es un factor de riesgo para DM-2, aunque no es el único mediador en la asociación entre la ingesta de bebidas azucaradas y esta, pues se han descrito mecanismos relacionados con el índice glucémico de las bebidas azucaradas y la consecuente resistencia a la insulina.

Dentro de la misma problemática, se ha demostrado relación entre la ingesta habitual de bebidas azucaradas y el aumento de triglicéridos y colesterol unido a lipoproteínas de baja densidad (c-LDL), y la disminución proporcional del colesterol unido a lipoproteínas de alta densidad (c-HDL), creando un perfil lipídico aterogénico. Incluso se ha comprobado el efecto hipocalcémico inmediato cuando existe un consumo de bebidas azucaradas carbonatadas superior a 1.500 mL/sem, con riesgo incrementado de fracturas óseas [...] ⁶ [énfasis fuera de texto].

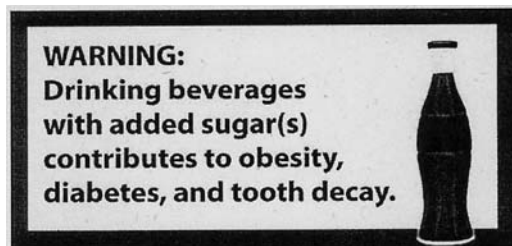
Ante esta situación y teniendo en cuenta su nocividad, se han propuesto una serie de medidas de diversa índole con el fin de controlar el consumo de esta clase de bebidas, sin llegar al extremo de prohibirlas, en un caso paralelo a lo que ocurre con el tabaco. Es decir, en estos eventos el Estado reconoce la letalidad de un producto pero, por diversas circunstancias, entre ellas su legalidad y aceptabilidad durante muchos años, debe optar por medidas dirigidas a desincentivar su consumo. Sobre el particular, se pueden enunciar las siguientes:

– En ciertos países, se ha adoptado un impuesto con fines de salud pública a esa clase de bebidas ⁷. Es la situación acontecida en Estados Unidos, Noruega (1981), Samoa (1984), Australia (2000), Polinesia (2002), Fiji (2006), Nauru (2007), Finlandia (2011), Hungría (2011) y Francia (2012) ⁸. México, derivado del alto

consumo en su población de esas bebidas, adoptó un impuesto a las mismas ⁹.

– De igual forma, se ha regulado el etiquetado y la advertencia. En San Francisco, Estado de California, Estados Unidos, por ejemplo, se aprobó una serie de advertencias respecto de su consumo, a tal punto que se incluyó en esta clase de bebidas el siguiente mensaje: “*WARNING: Drinking beverages with added sugar(s) contributes to obesity, diabetes, and tooth decay. This is a message from the City and County of San Francisco*” ¹⁰.

El aviso aprobado es el siguiente:



• Asociado a lo que se viene tratando, se considera conducente adoptar medidas tendientes a limitar la publicidad asociada a otras medidas para controlar el consumo. La OMS, en la guía de recomendaciones pretendía limitar su consumo a 25 gramos. En Nueva York, por citar otro ejemplo, se propuso la reducción del tamaño de los envases.

Cada una de estas medidas persigue el desarrollo coherente de una política de salud pública en la materia guiada hacia el control del consumo, la visibilización y la conciencia de la situación.

Con base en lo anterior, vale decir, los efectos de esta clase de bebidas y la capacidad regulatoria del Estado en la materia, se considera que el planteamiento general del proyecto, en el sentido de establecer unas frases de advertencia e incluirlas en las estrategias publicitarias constituyen decisiones que se orientan a la protección, muy similar a lo acontecido con el tabaco y los lineamientos desarrollados en el convenio marco sobre ese producto.

2.2. Alcance de la iniciativa.

Sin duda, es función de los gobiernos facilitar la información correcta y equilibrada al consumidor. De ahí que la propuesta sea positiva al considerar *el derecho del consumidor a recibir una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios, que les permita adoptar decisiones saludables*. Sin embargo, la contribución del proyecto tendiente a disminuir los factores de riesgo, como el sobrepeso y la obesidad en tanto determinantes para la incidencia de Enfermedades Crónicas No Transmisibles es limitada, más aun cuando el nexo que existe entre el régimen alimentario y la enfermedad tiene un marco etiológico amplio.

⁶ Robinson Ramírez-Vélez, Mónica L. Ojeda, M. Alejandra Tordecilla, Jhonatan C. Peña, José F. Meneses, “El consumo regular de bebidas azucaradas incrementa el perfil lipídico-metabólico y los niveles de adiposidad en universitarios de Colombia” en Revista Colombiana de Cardiología, vol. 23 número 1º, enero- febrero 2016.

⁷ En: http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=627%3Alos-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-salud-publica&Itemid=499 (07.09.2016).

⁸ *Ibid.*

⁹ En: http://ins.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18390/978-92-75-31871-3_esp.pdf?sequence=5&is-Allowed=y (07.09.2016).

¹⁰ En: <https://www.hsph.harvard.edu/nutritionsource/2016/05/19/public-health-win-san-francisco-law-requires-health-warnings-on-sugar-drink-advertising/> (08.09.2016).

Desde luego, la alimentación poco saludable y la falta de actividad física están dentro de las principales causas de las enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, la diabetes tipo 2 y determinados tipos de cáncer, las cuales contribuyen sustancialmente a la carga mundial de morbilidad, mortalidad y discapacidad. Aproximadamente 3,2 millones de defunciones anuales pueden atribuirse a una actividad física insuficiente, el principal factor de riesgo metabólico de ENT a nivel mundial es el aumento de la presión arterial (a lo que se atribuyen el 18% de las defunciones a nivel mundial, seguido por el sobrepeso y la obesidad y el aumento de la glucosa sanguínea, es así como 1,7 millones de muertes en 2010 debidas a causas cardiovasculares se han atribuido a la ingesta excesiva de sal/sodio a nivel mundial^{11,12}. Es por ello que los gobiernos tienen un papel fundamental donde la articulación con otros sectores es fundamental para promover cambios en el comportamiento de las personas, las familias y las comunidades para que estas tomen decisiones positivas con relación a la selección de una alimentación saludable que propenda por una mejor calidad de vida.

El conocimiento que tenga la población sobre la composición de los alimentos (en especial su contenido de energía, grasas saturadas, grasas trans, sodio, azúcares añadidos) tiene efecto en la elección que haga el consumidor de los productos procesados y ultraprocesados. Esto genera la necesidad de mantener informado al consumidor sobre la composición nutricional de los alimentos, y en especial cuando estos presenten contenidos excesivos de los nutrientes mencionados, el etiquetado nutricional es la única fuente de información con la que cuenta el consumidor en el punto de venta, es importante que este sea capaz de localizar, leer, interpretar y comprender la información que se presenta en las etiquetas de los alimentos y bebidas con el fin de poder elegir productos saludables^{13,14}.

Dentro de este contexto, el proyecto normativo puede constituirse en el marco para la acción con relación al rotulado nutricional y rotulado nutricional frontal de advertencia, que contenga mandatos claros sobre los tópicos más relevantes en este tema, asignándole a la autoridad sanitaria las facultades que le permitan reglamentar debidamente y cumplir con la función ya expresada del rotulado; además en la actualidad se cuenta con evidencia científica actualizada sobre azúcar, la ingesta alta de azúcares induce a niveles elevados de

glucosa, insulina y ácido úrico, intolerancia a la glucosa, resistencia a la leptina (hormona que se ha asociado con regular el apetito), hígado graso no alcohólico y función plaquetaria alterada. Una dieta alta en azúcares añadidos tiene un riesgo 3 veces mayor de muerte por enfermedad cardiovascular^{15,16,17} y nutrientes que pueden apoyar la reglamentación del etiquetado frontal y el tema de publicidad de alimentos de alto contenido de energía y pobre valor nutricional. Es así como la OPS en el 2016, definió un Modelo de Perfil de Nutrientes que tiene como objetivo proporcionar una herramienta para clasificar los alimentos y bebidas que contienen una cantidad excesiva de azúcares libres, sal, total de grasas, grasas saturadas y ácidos grasos trans, basada en las Recomendaciones de Ingesta de la OMS y se busca que pueda ser una herramienta para uso de etiquetas de advertencia en el frente del envase¹⁸.

Ahora bien, la regulación de elementos constitutivos de la libertad de empresa, en especial los asociados con la imposición de prohibiciones, deben ser establecidos a través de normas jurídicas de carácter legal, en el marco de la potestad de configuración legislativa. Esto es así, debido a que cualquier intervención del Estado en la economía debe ser reglada a través de los actos del legislador, teniendo en cuenta la aplicación del principio democrático, el cual legitima la actividad del Congreso de la República.

Dichas intervenciones en la libertad de empresa pueden predicarse en tanto dicha prerrogativa no es absoluta, permitiendo la intervención del Estado bajo la realización del test de proporcionalidad. Este test implica la consideración de los siguientes puntos:

1. *Necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley;*
2. *No puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa;*
3. *Debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;*
4. *Debe obedecer al principio de solidaridad; y*
5. *Debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

Para el caso de las medidas regulatorias sobre rotulado y etiquetado de alimentos y sin que se pase por alto la pretensión de establecer medidas intervencionistas por parte del Gobierno nacional, se requeriría imponerlas mediante una ley, o bien modificando o adicionando la actual normativa o bien creando una nueva norma jurídica que las contenga, tal y como se ha analizado en

¹¹ Lim SS, Vos T, Flaxman AD, Danaei G, Shibuya K, Adair-Rohani H et al. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet*, 2012; 380(9859):2224-2260.

¹² Jadue H, Liliana, Vega M, Jeanette, Escobar S, María Cristina, Delgado B, Iris, Garrido G, Carmen, Lastra M, Patricia, Espejo E, Francisco, & Peruga U, Armando. (1999). Factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles: Metodología y resultados globales de la encuesta de base del programa CARMEN (Conjunto de Acciones para la Reducción Multifactorial de las Enfermedades no Transmisibles). *Revista médica de Chile*, 127(8), 1004-1013.

¹³ Food Standards Agency - FSA. *Front of pack traffic light sign spot labeling Technical Guidance*; Food Standards Agency; UK, 2007.

¹⁴ Pietinen P, Valsta LM, Hirvonen T et al. Labelling the salt content in foods: a useful tool in reducing sodium intake in Finland. *Public Health Nutr* 2008; 1: 335-40.

¹⁵ Rachel K. Johnson, Phd, MPH, RD; Bethany A. Yon, MS. Weighing in on Added Sugars and Health. September 2010 *Journal of the American Dietetic Association*.

¹⁶ Ronette R. Briefel, DrPH, RD; Ander Wilson, MS; Charlotte Cabili, MS, MPH; Allison Hedley Dodd, PhD. Reducing Calories and Added Sugars by Improving Children's Beverage Choices. *J Acad Nutr Diet*. 2013; 113: 269-275.

¹⁷ Sibylle Kranz, Phd, Rd, Helen Smiciklas-Wright, Phd, Anna Maria Siega-Riz, Phd, Rd, And Diane Mitchell, Msr. Adverse Effect Of High Added Sugar Consumption On Dietary Intake In American Preschoolers. *J Pediatr* 2005; 146:105-11.

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud. *Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS*. 2016.

lo atinente a la Ley 1335 de 2009. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] En lo que respecta a la validez constitucional de las actividades estatales de intervención económica, la misma jurisprudencia ha identificado tanto los requisitos que deben cumplirse para la acreditación de tal validez, como el grado de intensidad y la metodología de escrutinio judicial de las medidas de intervención. Frente a lo primero, existe un precedente consolidado en el sentido que la medida de intervención estatal en la economía solo resultará admisible cuando se cumplan los siguientes requisitos: “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía¹⁹; iv) debe obedecer al principio de solidaridad²⁰; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad²¹”. [...] ^{22, 23}

Para lo que nos concierne, y en lo referente a la norma propuesta, se cumplen tales exigencias pues se realiza por orden de la ley. No se afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa ya que la disposición proyectada no niega tal capacidad de los productos y comercializadores de tales bebidas. Las advertencias y la publicidad no impiden tales actividades sino que las regulan. Tal regulación se fundamenta en motivos adecuados y suficientes. Desde luego, la medida responde a la necesidad de salvaguardar la salud pública y evitar, al máximo, que la población padezca de una serie de consecuencias nocivas, tal y como lo ha precisado la evidencia científica; es claro, además, que obedece al principio de solidaridad puesto que las medidas están rodeadas del altruismo esencial que implica el bienestar de la población. Atendiendo a la forma en que incide esta situación en la población, tanto la advertencia como la obligación publicitaria, resultan razonables y proporcionales. En efecto, la información sobre la incidencia de un producto y la obligación de que ella esté disponible va en el sentido de protección ya señalado. Es más, constituye una obligación de quienes lo producen y comercializan.

2.3. Comentarios al articulado.

Sin perjuicio de lo enunciado hasta el momento, a continuación se procede a hacer observaciones sobre el articulado de la iniciativa, así:

i. Objeto (artículo 1°).

En lo que tiene que ver con el objeto, en consonancia con lo antedicho, se estima que este debería abordar temas de composición nutricional de alimentos envasados procesados y ultraprocesados con el fin de que quienes los fabrican, producen, importan o envasen informen de manera clara, inequívoca a través del rótulo

nutricional la composición del alimento teniendo en cuenta mínimo la cantidad de energía, azúcares, sodio, grasas saturadas y demás nutrientes que determine el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y de conformidad con ello plantear un nuevo objeto y un contenido de la norma que abarque aspectos más amplios en el tema de rotulado frontal de advertencia²⁴.

Esto generaría un avance coherente de esta clase de medidas, especialmente por aquellos productos sustitutos, en función del principio de igualdad. En efecto, ha acontecido que ciertas medidas que se han adoptado, entre ellas los impuestos, producen la migración a otros productos que son igualmente nocivos para la salud. El caso ilustrativo aconteció en México con el impuesto al consumo de los jugos en vez de las bebidas azucaradas carbonatadas:

[...] Los productores saben que el segmento de las BNC es más sensible a un cambio de precio que el de BC, y así logran balancear sus ganancias. Esto debe de ser de particular interés para la salud pública y el gobierno porque las BNC son igualmente altas en azúcares aunque al no ser carbonatadas se consideran erróneamente más benignas, además su marketing está dirigido principalmente a los niños [...] ²⁵

De este modo, en el ámbito constitucional, la limitación de una medida que se encuentra en la misma situación, puede dar lugar a plantear una omisión legislativa acorde con lo desarrollado por la Corte Constitucional, a saber:

[...] 2.8.39. En **conclusión, sobre este punto** se puede decir que esta Corte ha recogido la figura de la omisión legislativa relativa cuando se puede hacer la constatación de la falta o ausencia de legislación a través de la comparación entre la Constitución y una norma o conjunto de normas establecidas previamente por el legislador.

Igualmente, que esta Corte ha rechazado la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, ya que en este caso se carece de competencia por no existir parámetro de control de constitucionalidad. Sin embargo, se constata que en caso de omisión legislativa absoluta la Corte ha venido utilizando la herramienta del exhorto para llenar así los vacíos de legislación por la vulneración de deberes constitucionales de legislación o la protección de grupos discriminados.

Por otro lado, se comprobó que la omisión legislativa relativa no solo se predica de la violación del derecho a la igualdad o del debido proceso, sino también de cualquier elemento que por razones constitucionales debería estar incluido en el sistema normativo de modo que este no resulte inequitativo, inoperante o ineficiente. Por último, se ha reiterado que para analizar si se ha presentado una omisión legislativa relativa el juez constitucional debe valorar en el “test de las omisiones legislativas inconstitucionales” cinco aspectos: (i) que

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-240 de 1993. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-398 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

²² Existen varios pronunciamientos de la Corte que han reiterado estos requisitos. La transcripción expuesta C-615/02 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-830 de 20 de octubre de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁴ Corvalán C, Reyes M, Garmendia ML, Uauy R. Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising. *Obes Rev.* 2013; 14 Suppl 2:79-87.

²⁵ Donde BC, bebidas carbonatadas y BNC, bebidas no carbonatadas, “El impuesto a las bebidas azucaradas en México, ¿una celebración adelantada?”. Gente saludable, [http://blogs.iadb.org/salud/2016/05/23/impuesto-a-las-bebidas-azucaradas/\(10.09.2016\)](http://blogs.iadb.org/salud/2016/05/23/impuesto-a-las-bebidas-azucaradas/(10.09.2016)).

exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Como se ha venido estableciendo en el presente caso se presenta una inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta por la carencia de desarrollo de los artículos 307 y 329 de la C.P. en la Ley 1454 de 2011 [...]²⁶.

Al aplicar el test a que se refiere es procedente elaborar el siguiente razonamiento, analizando cada uno de los cinco requisitos:

(i) Que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo. Si

se adopta esta disposición, es indudable que existiría un precepto sobre el cual predicar la omisión.

(ii) Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta. Como se ha señalado y lo refieren las investigaciones, son temas claramente asimilables que, a instancias de dichos soportes, deben ser tratados de la misma manera con el fin desvirtuar el principio de igualdad en el trato. De hecho, puede crearse un efecto sustituto, por lo menos respecto de ciertos productos y, por lo tanto, se requiere definir claramente el alcance de la norma.

(iii) Que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente. Muy ligado a lo anterior, no habría una razón suficiente para excluir unos productos cuando en realidad el objeto del proyecto de ley es la garantía del derecho a la salud.

(iv) *Que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.* Como se ha expresado, se puede comprobar que existiría una desigualdad.

(v) *Que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.* La omisión que se detecta crea un deber para el legislador de incorporar integralmente en la regulación la garantía del derecho a la salud frente a alimentos y bebidas “con endulzantes calóricos o azúcares libres”, debiendo incluir, igualmente, los alimentos y bebidas envasados procesados y ultraprocesados.

Así las cosas, se podría colegir que, frente a ciertos productos que se excluyen, se produce la omisión legislativa relativa, susceptible de ser declarada inconstitucional, lo cual se plantea en este caso como un elemento para ser atendido.

ii. Definiciones (artículo 2°).

Lo que se describe en este acápite debería estar acorde con el o los reglamento(s) técnico(s) derivado(s) de la ley que se formule y con la normatividad vigente, la cual ya ha surtido procesos de consulta pública nacional e internacional, a excepción de aquellas que tengan que modificarse según la evidencia científica que apoye la materia.

De otra parte, atendiendo a la dinámica de esta clase de definiciones, se recomienda que estas no se incluyan en la norma o, eventualmente, tengan la capacidad de adecuarse a los cambios que se puedan llevar a cabo. En principio, no resulta deseable que en la ley se adopten tales nociones pues quedarían pétreas frente a la posibilidad de adaptación de esta clase de temas. Ello no significa que no existan; de lo que se trata es que las mismas tengan referentes claramente adaptables a nivel netamente reglamentario.

iii. Obligación de inclusión de frases de información y advertencias (artículo 3°).

En el proyecto, se estipula la obligación por parte de este Ministerio de incluir frases de información y advertencia en las bebidas azucaradas y en las máquinas expendedoras de bebidas azucaradas.

Si se considera que la norma debe establecer los lineamientos para formular el rotulado frontal de advertencia para calorías, grasa saturada, azúcares añadidos y sodio, cuyas especificaciones técnicas deberán estar a cargo de este Ministerio, este mandato no tendría cabida. Tomando como base lo anterior, se tiene que los aspectos técnicos deben ser definidos por la autoridad sanitaria, siendo esta la que determine el tamaño, la proporción, características y contenido de las etiquetas y rótulos, teniendo en cuenta que la información por ellos contenida sea visible y de fácil comprensión por parte de la población y que estén acorde con el tamaño de los empaques.

iv. Frases de información y advertencia de bebidas azucaradas (artículo 4°).

Si se parte de conocer que los contenidos de azúcares agregados, de sodio, grasa saturada, grasa trans, calorías son el sustento para definir si un alimento es saludable o no, el rótulo que expresa la composición de estos nutrientes debe estar en relación con el contenido del alimento. En ese orden, se considera del caso que debe delegarse la facultad a esta Cartera para que establezca los niveles de contenidos y el rotulado frontal de advertencia que será congruente con la categoría de alimentos.

Los participantes del estudio liderado por el Instituto Nacional de Salud sobre conocimientos, percepciones, comprensión y uso de tres formatos de etiquetado nutricional, en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia (próximo a publicar), recomiendan que el etiquetado se ubique en la parte frontal del empaque, el uso de colores y la inclusión de la cantidad de nutrientes. Por otra parte, teniendo en cuenta la revisión de la evidencia del estado del arte del

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-489 de 27 de junio de 2012, M. P. Adriana María Guillen Arango.

tema a nivel Latinoamericano, este Ministerio sugiere utilizar un octágono de color rojo con letras en color blanco en donde se consigne si el alimento es alto en grasa saturada, alto en calorías, alto en azúcares añadidos, y alto en sal, en coherencia con el perfil epidemiológico de Colombia y los valores que se deriven del perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud y/o de la Recomendación de ingesta de energía y nutrientes para la población Colombiana (Cfr. Resolución 3803 de 2016).

Adicionalmente, es dable manifestar que lo atinente a la publicidad (parágrafo 2º) es necesario que se aborde en otra norma.

v. Valor diario recomendado del consumo de azúcar para adultos y niños (artículo 5º).

En punto a lo indicado, la propuesta del legislador en este tema está ligado al valor guía de ingesta de azúcares libres que corresponde al 10% del Requerimiento Promedio de Energía por grupo de edad y género (Resolución 3803 del 22 de agosto de 2016, que establece la recomendación de energía y nutrientes para la población colombiana - RIEN) y no aplica al consumo de azúcares intrínsecos presentes en las frutas y verduras frescas.

vi. Sanciones (artículo 7º).

El proyecto de ley carece de un régimen sancionatorio y tratándose de asuntos pecuniarios no es competencia de este Ministerio hacerlo. Tal disposición contraviene, directamente, la Constitución Política.

Al respecto, la Corte Constitucional²⁷ ha insistido que el régimen sancionatorio administrativo debe estar caracterizado, entre otros, por lo siguiente:

[...] En cuanto a las sanciones disciplinarias establece que el profesional que incurra en cualquiera de las faltas allí previstas puede ser sancionado con censura²⁸, multa²⁹, suspensión³⁰ o exclusión³¹ del ejercicio de la profesión. La imposición de tales sanciones debe regirse por los criterios de graduación que la propia ley establece. (Artículo 40 Ley 1123/07).

Esos criterios de graduación (artículo 45 ib.) están clasificados en: (i) Generales, dentro de los cuales se ubican algunos de carácter objetivo (la modalidad de la conducta y sus circunstancias, su trascendencia social,

y el perjuicio ocasionado), y otros de naturaleza subjetiva (los motivos determinantes del comportamiento)³²; (ii) de atenuación, como la confesión y el resarcimiento o compensación del daño³³; (iii) de agravación, tales como la entidad de los bienes jurídicos afectados, la sindicación infundada a terceros, el aprovechamiento propio o ajeno de valores recibidos en virtud del encargo, la concurrencia de copartícipes en el hecho, la existencia de antecedentes disciplinarios, y el aprovechamiento de una circunstancia de vulnerabilidad en el afectado³⁴ [...] ³⁵.

A todo esto, también se debe tener presente elementos como los que a continuación se describen:

– Tipicidad, o descripción clara de la conducta sancionable.

– Consecuencia por incurrir en la conducta, v. gr., la sanción. Debe, igualmente, estar plenamente determinada de tal forma que no se deba acudir a analogías o adaptaciones normativas.

– Proporcionalidad de la sanción, vale decir, correspondencia entre el comportamiento sancionable y el resultado a que ello conduce.

– Entidad competente para su imposición.

Estas disposiciones no pueden ser delegadas al Ejecutivo sino que deben definirse directamente. La norma en estudio no contempla la sanción a imponer (dentro de unos parámetros) ni la proporcionalidad de ella.

³² “Artículo 45. *Criterios de graduación de la sanción.* Serán considerados como criterios para la graduación de la sanción disciplinaria, los siguientes:

A. Criterios generales

1. La trascendencia social de la conducta.
2. La modalidad de la conducta.
3. El perjuicio causado.
4. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación.
5. Los motivos determinantes del comportamiento”.

Diario Oficial número 46.519 del 22 de enero de 2007.

³³ “[B] Criterios de atenuación. (...) 1. La confesión de la falta antes de la formulación de cargos. En este caso la sanción no podrá ser la exclusión siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios. 2. Haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado. En este caso se sancionará con censura siempre y cuando carezca de antecedentes disciplinarios”.

³⁴ “(...) C. Criterios de agravación

1. La afectación de Derechos Humanos.
2. La afectación de derechos fundamentales.
3. Atribuir la responsabilidad disciplinaria infundadamente a un tercero.
4. La utilización en provecho propio o de un tercero de los dineros, bienes o documentos que hubiere recibido en virtud del encargo encomendado.
5. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
6. Haber sido sancionado disciplinariamente dentro de los 5 años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.
7. Cuando la conducta se realice aprovechando las condiciones de ignorancia, inexperiencia o necesidad del afectado”.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-290 de 2 de abril de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Igualmente, cfr. Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-379 de 23 de abril de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁸ Conforme al artículo 41 de la ley consiste en la reprobación pública que se hace al infractor por la falta cometida.

²⁹ De acuerdo con el artículo 42 es una sanción de carácter pecuniario que no podrá ser inferior a un (1) smmlv ni superior a cien (100) smmlv, dependiendo de la gravedad de la falta, la cual se impondrá en favor del Consejo Superior de la Judicatura el cual organizará programas de capacitación y rehabilitación con entidades acreditadas, pudiendo incluso acudir a los colegios de abogados.

³⁰ La suspensión consiste en la prohibición de ejercer la profesión por el término señalado en el fallo. Esta Sanción oscilará entre dos (2) meses y (3) tres años. Esta sanción podrá agravarse (entre seis meses y cinco años) cuando los hechos que originen la imposición de la sanción tengan lugar en actuaciones judiciales del abogado que se desempeñe o se haya desempeñado como apoderado o contraparte de una entidad pública.

³¹ Consiste en la cancelación de la tarjeta profesional y la prohibición para ejercer la abogacía.

Se considera, así mismo, que no es tarea de este Ministerio imponer sanciones sino, esencialmente, y como lo expone el Decreto-ley 4107 de 2011:

Artículo 1º. **Objetivos.** El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

A esta altura, no está de más resaltar que al revisar el artículo 154 constitucional se observa que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa gubernamental las leyes que se refieren, entre otras, al numeral 7 del artículo 150, es decir, las relativas a la estructura de la administración nacional.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha expresado:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] ³⁶. [Énfasis fuera del texto].

Recientemente ha precisado esa Corporación:

[...] La modificación de la estructura de la administración, en este caso por creación de una entidad, tiene exigencias específicas consagradas en la Constitución ³⁷. El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución prevé que dichas decisiones deben llevarse a cabo por medio de ley; y, adicionalmente, el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución establece que, entre otras, las descritas en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”. Por estas razones, al analizar la adecuación constitucional del artículo 31 del proyecto en estudio debe verificarse que el mismo haya sido consecuencia de la iniciativa gubernamental.

En este sentido, se tiene que el proyecto ahora estudiado es fruto de la acumulación de tres proyectos de ley diferentes, uno de ellos presentado por un grupo de congresistas -Proyecto de ley 014 de 2011 de Cámara-, un segundo proyecto presentado por la Senadora Alexandra Piraquive -proyecto 045 de 2011 de Senado- y el otro presentado por el Gobierno, a través del Ministro de Interior y de Justicia -Proyecto 084 de 2011 de Cámara-, en el articulado del proyecto presentado por el Gobierno no se previó la creación de la Unidad Administrativa Especial de las Juventudes; por el contrario, la iniciativa para la creación de esta entidad surge del artículo 100 a 105 del Proyecto de ley número 014 de 2011 de Cámara y de los artículos 100 a 105 del Proyecto 045 de 2011 de Senado.

La ausencia de iniciativa legislativa por parte del Gobierno nacional constituye un vicio procedimental, pues, en tanto se trata de la modificación de la estructura de la administración nacional por medio de la creación de una entidad, la propuesta debió surgir del proyecto por este presentado, en acuerdo con los mandatos del artículo 154 y el numeral 7 del artículo 150, ambos de la Constitución, que prevén la exclusividad del Gobierno en la iniciativa de proyectos que, entre otros, creen entidades del orden nacional.

La conclusión de que se está ante un vicio procedimental debe sustentarse, además de en la ausencia de iniciativa gubernamental, en que no se haya presentado durante el trámite legislativo alguna de dos situaciones: i) el aval o coadyuvancia del Gobierno para que se tramitara esta iniciativa no obstante no haber sido por esta propuesta -manifestación expresa durante el *iter* de creación legislativa-; o ii) la aquiescencia: aceptación de que se trámite un tema que, estando reservado a su iniciativa, fue presentado dentro de un proyecto de distinta autoría [...] ^{38, 39}

De esta manera, la asignación de funciones adicionales a este Ministerio, además de las ya previstas en el Decreto-ley 4107 de 2011, encuentra un problema de iniciativa en el punto específico a las atribuciones que desbordaría la razón de ser de esta entidad, a saber, “[...] formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud [...]” (artículo 1º *ibid.*).

Finalmente, en lo concerniente a los fondos que se recauden, se sugiere orientarlos hacia programas de promoción del consumo de la alimentación saludable y estrategias de información, educación y comunicación en el tema y disponer de lo anterior de forma específica en la iniciativa.

vii. Reglamentación (artículo 8º).

En este acápite es dable manifestar que fijar un término para regular la materia deviene en cláusulas restrictivas de la potestad reglamentaria y por ende han sido catalogadas contrarias al ordenamiento. En cuanto al límite en el tiempo de dicha facultad, la Corte Constitucional ha enfatizado:

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-889 de 1º de noviembre de 2006, M. P. Manuel Cepeda Espinosa.

³⁷ Al respecto, Sentencias C-482 de 2002; C-078 de 2003; C-570 de 2004; y C-889 de 2006, entre otras.

³⁸ Respecto del aval o la aquiescencia pueden consultarse las Sentencias C-482 de 2002; C-078 de 2003; C-570 de 2004; y C-889 de 2006, entre otras.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-862 de 25 de octubre de 2012, M. P. Alexei Julio Estrada.

[...] 48. Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁴⁰. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: “en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”⁴¹.

Se insiste, en consecuencia, que por la naturaleza de la potestad reglamentaria, la misma no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado la Alta Corporación.

Es más, en la Sentencia C-765 de 2012, se dictaminó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado⁴²[...] ⁴³.

Aun así y sin perjuicio de lo que se viene tratando, el plazo estipulado para la expedición de la normatividad derivada de esta propuesta de ley no ha contemplado que se debe surtir procesos de gestión y consulta al interior del Ministerio, tanto a nivel nacional como internacional, proceso que lleva lapsos de tiempo superiores a los proyectados por el legislador.

Es más, esta situación se agrava en mayor medida debido a que se está supeditando dicho término a la aplicación de la ley (artículo 9°).

2.4. Aspectos de comunicación y rotulado.

Teniendo en cuenta la importancia del tema y la necesidad de su regulación integral, este Ministerio considera del caso detenerse en las formas a partir de las

⁴⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, MM. PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, M. P. Humberto Sierra Porto.

⁴² Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las Sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-765 de 3 de octubre de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

cuales es imprescindible abordar esta temática, particularmente en lo atinente a la comunicación del riesgo.

De este modo, para la construcción de una iniciativa en tal sentido, el enfoque teórico definido es el asociado con la importancia de la información y la comunicación de riesgos en salud. Por ende, ha de partirse de la definición dada por la Organización Mundial de la Salud⁴⁴, en donde se consagra que “la comunicación de riesgos es cualquier intercambio determinado de información sobre los riesgos entre las partes interesadas”. Dicho concepto interactúa de manera constante con la gestión del riesgo en salud, dada su vocación en el desarrollo de acciones anticipatorias ante la ocurrencia de un riesgo. La literatura sobre el punto ha mostrado un énfasis importante de la comunicación del riesgo en eventos relacionados con emergencias y desastres y en la prevención de enfermedades transmisibles, sin embargo, dado su carácter transversal, es posible extrapolar sus contenidos a aspectos vinculados con la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades no transmisibles.

En el marco de la garantía del derecho a la alimentación sana y adecuada, el ejercicio de consulta entre expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre la aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias sobre inocuidad, brinda orientaciones respecto a cómo se puede entender este concepto a la luz del tema alimentario. De hecho, lo define “como un proceso interactivo de intercambio de información y opinión sobre el riesgo y factores asociados con el riesgo con los evaluadores y gestores de riesgos y con los consumidores y otras partes interesadas”⁴⁵.

Así mismo, ha señalado que “La comunicación eficaz de la información y opinión de los riesgos asociados con los peligros reales o percibidos de los alimentos es un componente esencial e integrante del proceso de análisis de riesgos”⁴⁶.

Se han catalogado como objetivos generales de la comunicación del riesgo, por ejemplo, producir un público informado que esté involucrado, interesado, que sea razonable, reflexivo, orientado a la solución y colaborativo⁴⁷; así como también, *ofrecer información significativa, pertinente y precisa en términos claros*

⁴⁴ World Health Organization (WHO). Water Quality: Guidelines, Standards and Health. Edited by Lorna Fewtrell and Jamie Bartram. 2001. Published by IWA Publishing, London, UK. ISBN: 1 900222 28 0. Versión Original “Risk communication is any purposeful exchange of information about risks between interested parties”.

⁴⁵ “En este contexto del informe, entre las partes interesadas se pueden incluir los organismos gubernamentales, los representantes de la industria, los medios de comunicación, los científicos, las sociedades profesionales, las organizaciones de consumidores y otros grupos de interés públicos y particulares interesados”.

⁴⁶ Aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias y a las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos Informe de una Consulta Mixta de Expertos FAO/OMS Roma, 2-6 de febrero de 1998.

⁴⁷ World Health Organization (WHO). Water Quality: Guidelines, Standards and Health. Edited by Lorna Fewtrell and Jamie Bartram. 2001. Published by IWA Publishing, London, UK. ISBN: 1 900222 28 0. Versión Original “the overall goal of risk communication should not be to diffuse public concerns but should be to produce an

y comprensibles destinados a un público concreto⁴⁸. Como objetivos específicos y que incorporan el tema de alimentos, se destacan el *intercambiar información sobre conocimientos, aptitudes, valores, prácticas y opiniones de las partes interesadas acerca de los riesgos asociados con los alimentos y temas conexos*. Surgen de lo precitado, elementos que van estructurando la necesidad del por qué informar de forma adecuada a la población acerca de situaciones que constituyan o puedan constituir riesgos para la salud.

De lo anterior, es posible identificar dos grandes puntos de acuerdo en lo que debe guiar cualquier ejercicio de construcción de estrategias de comunicación del riesgo: **La calidad de la información y la diversidad de la audiencia a la cual se dirige esta información**. Dentro de las características de la audiencia receptora y el contenido y calidad de la información, se encuentra un elemento clave en el diseño de cualquier herramienta que tenga este fin y ese es aquel relacionado con que los mensajes deben ser adaptados para que respondan a los intereses, valores, niveles de educación y la comprensión de los diferentes públicos a los cuales se pretende llegar.

Ahora bien, previo a que el mensaje llegue de manera efectiva al público, debe considerarse el criterio subjetivo de la credibilidad, factor que se halla permanentemente en los receptores y que según con el modelo sicosocial, está conformado por dos dimensiones: la experiencia y la confianza. *La primera dimensión hace referencia a la medida en la cual el responsable del mensaje (comunicador) es percibido como capaz de realizar planteamientos correctos. La confianza se refiere al grado en el cual la audiencia percibe a un comunicador capaz de hacer planteamientos que él o ella consideran verdaderos o válidos*⁴⁹. Diferentes investigaciones consideran que los conocimientos por sí solos, sin la confianza y la honestidad, limitadamente resultarán en un cambio de actitud a medio-largo plazo en la población^{50, 51}.

Autores como Kjaernes y Dulsrud⁵², ubican tres contextos en los que la credibilidad se genera: 1) *individual (actitudes personales hacia un producto o acción)*, 2) *estructural u orientada al sistema, haciendo con ello referencia por ejemplo al tipo de control establecidos por los distintos agentes responsable de mantener la seguridad de los alimentos y*, 3) *relacional o social, un ejemplo de lo cual sería la posibilidad de*

informed public that is involved, interested, reasonable, thoughtful, solution-orientated and collaborative”.

⁴⁸ Aplicación de la comunicación de riesgos a las normas alimentarias y a las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos Informe de una Consulta Mixta de Expertos FAO/OMS Roma, 2-6 de febrero de 1998.

⁴⁹ Hovland CI, Janis IL, Kelley HH. Communication and persuasiveness: Psychological studies of opinion change. New Haven, CT: Yale University Press, 1953.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ PERCEPCIÓN DEL RIESGO EN COMUNICACIÓN: EL CASO DE LOS ALIMENTOS TRANSGÉNICOS Piedad Martín Olmedo. Doctora en Farmacia y Profesora de la Escuela Andaluza de Salud Pública. IV Ciclo de Conferencias sobre Alimentación Fuera del Hogar. Málaga, del 5 al 7 de octubre de 2005.

⁵² Kjaernes U, Dulsrud A. Consumption and mechanisms of trust. The Sociology of Consumption, Milán 16- 17 September 1998.

disponer de opciones diversas para la adquisición de alimentos seguros.

La percepción del riesgo del ciudadano medio, según investigaciones, es diferente a la que tienen los llamados “expertos”, en donde se incluyen científicos y hacedores de políticas, sin embargo en este contexto diferente no necesariamente significa erróneo^{53, 54}. En consonancia a lo precitado, el texto “*Percepción del Riesgo en Comunicación: El Caso de los Alimentos Transgénicos*”, describe la situación de la siguiente manera:

[...] El riesgo tiene muchos atributos distintos. Así mientras los científicos y gestores tienden a focalizar sus argumentos sobre aspectos medibles y cuantificables del riesgo, el público se centra en aspectos cualitativos condicionados por los modelos culturales y sociales que los seres humanos utilizan para interpretar lo que les rodea. La familiaridad con ciertos riesgos puede hacer que se acepten o se ignoren, al igual que las hipótesis culturales sobre beneficios o aceptación social. Si la gente cree que puede tomar medidas para delimitar o evitar un riesgo, es más probable que lo acepte. Recíprocamente, los riesgos que no son familiares y que van en contra de nuestros valores parecen más amenazadores [...]”⁵⁵.

En el texto de referencia se incluye también, un interesante y útil análisis sobre el modelo sicométrico desarrollado por Paul Slovic y sus colegas y retomado por Sparks y Shepherd aplicado al campo de la seguridad alimentaria⁵⁶, en donde se obtuvo como hallazgo que el 87% de la variabilidad en la percepción de la población frente a riesgos alimentarios era atribuible a tres grandes dimensiones:

- 1) La Severidad, incluyendo en ella aspectos como “preocupación, gravedad de las consecuencias para futuras generaciones”, “amenaza de propagación general con consecuencias desastrosas”;
- 2) Desconocimiento sobre el riesgo, abarcando con ello aspectos tales como “conocido por la población”, “caracterizado por la ciencia” y “seguridad y exactitud en las valoraciones”; y
- 3) Número de personas afectadas.

Habiendo examinado los contenidos generales de la comunicación del riesgo y algunos contenidos puntuales en el caso de la alimentación, es menester abordar ahora, la categoría relativa al rotulado y los mensajes de advertencia en ciertos alimentos y productos de consumo humano, como parte de las acciones de información a la comunidad sobre posibles consecuencias

⁵³ Comunicación de la Comisión sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la Comisión: principios y directrices. “Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas”. Boletín UE 12-2002.

⁵⁴ Slovic P. The Legitimacy of Public Perceptions of Risk. Journal of Pesticide Reform 1990; 10(1): 13-15.

⁵⁵ Martín, P. (2005). Percepción del Riesgo en Comunicación: El Caso de los Alimentos Transgénicos. En: <http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/3991/14.pdf?sequence=1> (25.11.2016).

⁵⁶ Sparks P, Shepherd R. Public perceptions of the potential hazards associated with food-production and food-consumption: an empirical study. Risk Analysis 1994; 14: 799-806.

nocivas ante su consumo. En este apartado es necesario hacer alusión a la experiencia regulatoria chilena, que según el Informe de la Comisión de Salud⁵⁷ reconoce la urgencia de la construcción de *un marco regulatorio especial sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable que recoja los principios y orientaciones internacionales y los haga aplicables en el plano nacional, orientando al consumidor hacia patrones de conducta saludable y advirtiéndola al mismo tiempo sobre los riesgos de consumir alimentos nocivos para su salud.*

Para concluir en tan importante decisión, el Estado chileno tuvo que realizar un ejercicio de análisis que derivó en el documento *“Estudio sobre evaluación de mensajes de advertencia de nutrientes críticos en el rotulado de alimentos”*, del cual resultan pertinentes para este análisis las siguientes consideraciones técnicas, a saber:

i. El proceso de diseño de una advertencia debe involucrar tres actores fundamentales:

– *Usuarios finales o consumidores: aquellos a quienes se les quiere advertir respecto a los riesgos de un producto, ya sea en su consumo o uso.*

– *Organizaciones: públicas o privadas que proveerán los espacios y/o directrices para el uso de estas advertencias.*

– *Fabricantes: quienes desarrollarán y/o producirán los bienes en los que se aplicarán o usarán las advertencias.*

Por esta razón, un proceso de diseño completo será aquel que tenga en cuenta todo el contexto, esto es así pues cada grupo de actores introduce características y limitaciones que deben ser considerados en el desarrollo de las comunicaciones de riesgos eficaces⁵⁸.

*ii. Una alerta eficaz tiene en cuenta cuatro componentes del mensaje, cada uno de los cuales tiene un propósito diferente: (1) Palabras para llamar la atención, (2) Identificación del peligro, (3) Explicación de las consecuencias si se expone al peligro, (4) Directrices para evitar el peligro*⁵⁹.

– Los cuatro términos de advertencia más comunes (y las recomendadas para su uso por el Instituto Nacional Americano de Normalización) son **Peligro, Advertencia, Precaución y Aviso**. Estudios han examinado

las percepciones y la comprensibilidad de riesgo asociados a las palabras de advertencia.

– La designación del peligro debe ser específica y completa. Al mismo tiempo, la designación del peligro no debe ser tan larga que pocas personas se tomen el tiempo y esfuerzo para leerlo. Por lo tanto, hay una necesidad de equilibrar la integridad y la brevedad.

– Una descripción específica del mecanismo de la lesión proporciona más información e informa a las personas por qué es relevante que se cumplan.

– Instrucciones para evitar peligros deben describir las acciones específicas que se tienen que tomar (o evitar) por el receptor de advertencia para un comportamiento seguro.

iii. Las advertencias son más eficaces cuando se presentan próximas (en tiempo y espacio) al peligro.

iv. Los pictogramas son más eficaces cuando se comunican conceptos simples y concretos, y son menos eficaces en la representación de conceptos abstractos. Sus principales características son la legibilidad y la comprensión.

v. El objetivo final de los mensajes de advertencia es disminuir la cantidad y la magnitud de los riesgos a los que se expone la población.

1.1 Para lograr este objetivo general, una advertencia debe alcanzar dos objetivos intermedios:

– *Atraer la atención de la audiencia objetivo y,*

– *Entregar información comprensible que le permita a esta audiencia tomar una decisión informada respecto al uso del producto.*

1.2 En cuanto al diseño de los mensajes ha de tenerse en cuenta que:

– A mayor tamaño del mensaje (% de la superficie del producto), mayor efectividad; usar letras gruesas, además de bordes gruesos y coloridos; las etiquetas en colores son percibidas como más legibles y entendibles.

– La ubicación del mensaje debe ser en la superficie delantera del envase del producto, de preferencia en la esquina superior derecha.

– Para maximizarla efectividad del mensaje, este debiera contener 4 componentes: palabra señal, explicación de la naturaleza del riesgo, consecuencias asociadas al mal uso, instrucciones para evitar el riesgo.

– El uso de lenguaje sencillo facilita la comprensión del mensaje por el público general, aunque pueda no ser el más apropiado en términos científicos.

– El uso de símbolo, logo u otra información visual debería utilizarse para apoyar el mensaje.

– La rotación de las consecuencias negativas del mensaje aumenta su efectividad al evitar su “desgaste”.

– Es recomendable la inclusión de una fuente confiable certificadora del mensaje que sea lo menos autoritaria posible y que “se haga cargo” de la advertencia.

– Es vital apoyar la implementación del etiquetado con una campaña comunicacional.

– No existen ejemplos de implementación de mensajes de advertencia nutricionales a gran escala excep-

⁵⁷ Nuevo informe Comisión de Salud Senado. Fecha 18 de junio de 2008. Cuenta en Sesión 30, Legislatura 356. Historia de la Ley número 20.606 Sobre Composición Nutricional de los alimentos y su publicidad. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

⁵⁸ Research-based guidelines for warning design and evaluation, Michael S. Wogalter, Vincent C. Conzola a, Tonya L. Smith-Jackson b,* a Department of Psychology, North Carolina State University, 640 Poe Hall, Raleigh, NC 27695-7801, USA b The Grado Department of Industrial and Systems Engineering, Virginia Polytechnic Institute and State University, 250 Durham Hall, CB 0118 Blacksburg, VA 24061, USA.

⁵⁹ An effective warning consists of four message components (e.g., Wogalter et al., 1987a, b), each of which serves a different purpose: (1) signal word to attract attention, (2) identification of the hazard, (3) explanation of consequences if exposed to hazard, (4) directives for avoiding the hazard.

tuando a Finlandia; gran parte de los ejemplos actuales se asocian con campañas específicas de ciertos nutrientes conducidos por organismos particulares.

– Gran parte de la evidencia en relación a efectividad de los mensajes de advertencia proviene del ámbito del alcohol y del tabaco, pero podría ser aplicable para el área de mensajes de advertencia nutricionales.

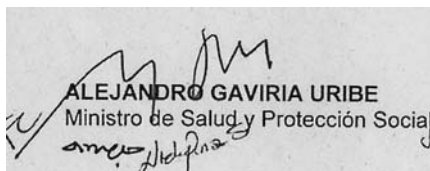
Para el caso colombiano debe llamarse la atención sobre las definiciones de rotulado nutricional y rotulado frontal de advertencia (haciendo alusión al mensaje de advertencia en general) para así evidenciar que cada uno de estos conceptos requiere regulaciones diferentes. Según el artículo 3° de la Resolución 333 de 2011, se define como **Rotulado o etiquetado nutricional**: “*Toda descripción contenida en el rótulo o etiqueta de un alimento destinada a informar al consumidor sobre el contenido de nutrientes, propiedades nutricionales y propiedades de salud de un alimento*”. Por su parte el **Rotulado frontal de advertencia** se considera como frases o símbolos con bases científicas que advierten sobre el riesgo para la salud que tiene el consumo excesivo o nocivo de un nutriente de interés en salud pública tal como sodio, grasa saturada, y grasas trans; energía, azúcar añadida, entre otros. Estos deben ser visibles y de fácil comprensión.

3. CONCLUSIÓN

Si bien se considera que el proyecto de ley contiene un avance, se encuentran ciertos aspectos que afectan su conveniencia y, algunos de ellos, son inconstitucionales. Se propone, así mismo, una regulación más integral de la materia.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los nueve (9) días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social

Refrendado por: Alejandro Gaviria Uribe

Al Proyecto de ley número: 07 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones - ley para el consumo informado del azúcar.

Número de Folios: Treinta (30)

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día: Viernes (9) de diciembre de 2016.

Hora: 10:15 a. m.

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

COMISIÓN SÉPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CSP-CS-1899-2016

Bogotá, D. C., 12 de diciembre de 2016

PARA: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL, HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

DE: JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA, SECRETARIO GENERAL COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO.

ASUNTO: PUBLICACIÓN DE CONCEPTO.

Respetado doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011, remito a su despacho en medio Impreso e igualmente en medio magnético, para su publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

Concepto: Ministerio de Salud y Protección Social

Refrendado Por: Alejandro Gaviria Uribe

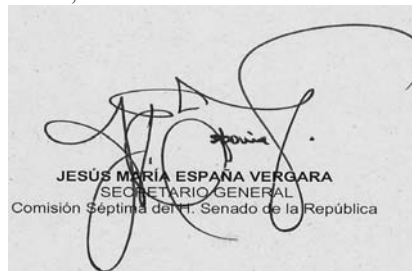
Al Proyecto de ley número: 007 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones - Ley Para el Consumo Informado del Azúcar.

Número de Folios: Treinta (30)

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el Día: Viernes, nueve (9) de diciembre de 2016

Hora: 10:15 a. m.

Cordialmente,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE CULTURA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Comentarios sobre Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado, por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Respetado señor Presidente:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio se presentan las siguientes consideraciones con respecto al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado.

La Ley 397 de 1997 contiene en su artículo 4], modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, la enunciación de los principales componentes que integran el patrimonio cultural de la nación:

Artículo 4°. *Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

De acuerdo con el precepto transcrito el paisaje cultural hace parte del patrimonio cultural de la nación, por lo que el Ministerio de Cultura es competente para participar en la conservación y regulación de dicho aspecto, de acuerdo con las facultades que le fueron conferidas por el Decreto-ley 1746 de 2003.

En este contexto y con el propósito de propiciar una plataforma legal que fortalezca e incentive el uso sostenible de la guadua, en armonía con la protección del Paisaje Cultural Cafetero, se propone que el proyecto de ley sea socializado y cuente, entre otras, con la participación de las siguientes entidades, con el fin de que el mismo se estructure con base en parámetros técnicos que permitan la aplicación eficiente de la norma:

i. Sociedad Colombiana de Arquitectos: para que exponga las consideraciones gremiales en cuanto a la importancia y ventajas técnicas asociadas a la guadua.

ii. Federación Nacional de Cafeteros: para que emitan su criterio como concededores de las características del Paisaje Cultural Cafetero.

iii. Corporaciones Autónomas Regionales: para que apoyen técnicamente la construcción de los contenidos de la ley.

Adicionalmente, se sugiere revisar la redacción del párrafo 2° del artículo 5° del proyecto de ley, que establece:

Parágrafo 2°. *Las plantaciones que se registren en los municipios podrán acceder a incentivos tributarios con efectos sancionatorios si se incumple.*

Lo anterior, debido a que no es claro a qué “incentivos tributarios” se refiere, ni tampoco el alcance de “efecto sancionatorio”, puesto que el incentivo es una prerrogativa que en modo alguno puede considerar sancionatoria o de carácter punitivo. En efecto, la Corte Constitucional define el incentivo tributario como beneficio tributario:

“[los beneficios tributarios son la] [Calificación genérica que según la doctrina especializada, ha servido para comprender una multiplicidad de figuras heterogéneas, de diverso contenido y alcance, como son la exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos]”¹.

Además, es importante anotar que por disposición del artículo 294 constitucional la ley no puede conceder exenciones, incentivos, ni tratos preferenciales, en relación con tributos de propiedad de las entidades territoriales. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 154 de la Carta y la Corte Constitucional (ver, entre otras, Sentencia C-932 de 2009), el establecimiento de exenciones legales a tributos nacionales debe tener iniciativa o aval gubernamental. En estos términos se sugiere la revisión y ajuste del párrafo citado.

Agradecemos sean tenidas en cuenta las anteriores observaciones.

Cordialmente,



MARIANA GARCÉS CÓRDOBA
Ministra de Cultura

Copia honorable Senador Daniel Cabrales Castillo (Ponente). Doctor Gregorio Eljach Pacheco (Secretario General honorable Senado de la República), para que obre en el expediente.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2005.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Senado de la República

Carrera 7 N° 8-68.

Bogotá, Colombia

Asunto: Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas. Radicado: 184916 del 29-09-15

Respetado doctor Lizcano:

En relación con el proyecto de ley del asunto, de manera atenta me permito emitir concepto al texto propuesto en los siguientes términos:

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el proyecto de ley citado en el asunto, se establece como edad máxima de retiro del cargo setenta (70) años para las personas que desempeñen funciones públicas, excepto los funcionarios de elección popular y los mencionados en el artículo 1° del Decreto-ley 3074 de 1968. De igual forma, señala que el cumplimiento de los 70 años de edad causará el retiro inmediato del cargo y por ninguna circunstancia podrán ser reintegrados.

También se establece que las personas que accedan o se encuentren en ejercicio de funciones públicas, salvo quienes hayan cumplido 65 años, podrán voluntariamente permanecer en el cargo, con la obligación de seguir contribuyendo al régimen de seguridad social, aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión.

Tanto en la iniciativa como en las ponencias se señala como aspectos de importancia y conveniencia del proyecto el cambio en las expectativas de vida de los colombianos, la sostenibilidad del régimen pensional y la búsqueda de alternativas que permitan aligerar la presión sobre el sistema pensional.

Se citan diferentes sentencias a través de las cuales se evidencia que no es razonable desvincular las personas que han alcanzado la edad de retiro forzoso, cuando no han logrado garantizar su mínimo vital.

Como factores a tener en cuenta en la exposición de motivos se señala, que la esperanza de vida a nivel latinoamericano se ha incrementado y en Colombia es en promedio de 74.1 años y se menciona que la legislación relacionada con la edad de retiro forzoso se expidió en los años 70, razón por la cual no tiene en cuenta entre otros aspectos, la disminución de la mortalidad, el aumento en las expectativas y calidad de vida y la necesidad de incorporar en la legislación mecanismos para que el sistema pensional sea sostenible.

Dentro de las alternativas para lograr la sostenibilidad del sistema se señalan que en los países miembros

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el panorama de las pensiones “... ha cambiado de manera asombrosa en los últimos años, y han adelantado reformas que incluyen aumentos en la edad de jubilación, cambios en la forma en que se calculan los derechos y otras medidas para introducir el ahorro en sus sistemas de pensión, teniendo como meta hacer que estos sistemas sean financieramente sostenibles y, al tiempo, garantizarle a los ciudadanos un ingreso adecuado al momento de su retiro. (...)”.

Es por ello que la iniciativa prevé que los funcionarios continúen aportando a salud y pensiones durante un periodo adicional hasta de cinco años, de tal forma que se incrementen las contribuciones y se reduzca a cero el subsidio pensional, en la medida en la que es mayor el número de cotizaciones y menor el periodo en el que se disfrutará de la pensión.

2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD

En el marco constitucional los artículos 13 y 25 consagran el derecho fundamental a la igualdad y al trabajo al señalar que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos y oportunidades y que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza de especial protección de parte del Estado.

En el marco de protección al derecho al trabajo se deben destacar la importancia de implementar mecanismos que permitan la formalización y generación de empleos de tal forma que los jóvenes colombianos encuentren oportunidades de participación en el mercado laboral, las cuales se verían restringidas al incrementar la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años, máxime si se tiene en cuenta que la edad para acceder a la pensión es de 57 y 62 años para las mujeres y hombres, respectivamente.

De manera adicional, a la protección al derecho a la igualdad y al trabajo, se debe proteger “el derecho a la renovación generacional”, sobre el cual la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-351 de agosto 9 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, señaló:

“En cuanto a la supuesta violación del artículo 13 Superior por parte de la norma acusada, hay que anotar que el artículo 31 del Decreto número 2400 de 1968 no deja en estado de indefensión a los mayores de 65 años, ni los discrimina, porque los hace acreedores a la pensión por vejez, dándoles lo debido en justicia. Por otra parte, el Estado no deja de protegerlos, porque les puede brindar apoyo de otras maneras, y sería absurdo que, en aras de proteger la vejez, consagrara el derecho de los funcionarios mayores de 65 años a permanecer en sus cargos, sin importar los criterios de eficiencia y omitiendo el derecho de renovación generacional, que, por lo demás, está también implícito en el artículo de la Constitución. Debe existir también la oportunidad para quienes pueden acceder a ciertos cargos, con el fin de que se satisfagan sus legítimas expectativas del relevo.

No hay principio de razón suficiente en impedir el acceso de nuevas generaciones a los empleos públicos, so pretexto de una mal entendida estabilidad laboral”.

Por su parte el artículo 48 adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, establece:

“Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

(...)

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

(...)

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

(...)

En relación con la edad de retiro forzoso el artículo 29 del Decreto número 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones, modificado por el artículo 1° del Decreto número 3074 de 1968 establece:

“El empleado que reúna las condiciones para tener derecho a disfrutar de una pensión de jubilación, cesará definitivamente en sus funciones y será retirado del servicio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que reúna tales condiciones. No obstante, el Gobierno podrá establecer excepciones para el retiro, cuando las necesidades del servicio lo exijan.

La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de Presidente de la República, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios de que trata este artículo. Por necesidades del servicio, el gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando que el empleado no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años”.

En el mismo sentido el Decreto número 1950 de 1973, por el cual se reglamentan los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil, establece en los artículos 121, 122 y 124 lo siguiente:

“Artículo 121. Adicionado por el artículo 1° Decreto Nacional 2040 de 2002, Adicionado por el Decreto Nacional 4229 de 2004, Adicionado por el Decreto Nacional 863 de 2008, Adicionado por el Decreto Nacional 740 de 2009, Adicionado por el Decreto Nacional 3309 de 2009. La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de:

1. *Presidente de la República.*
2. *Ministro del despacho o jefe del Departamento Administrativo.*
3. *Superintendente.*

4. *Viceministro o secretario general de ministerio o departamento administrativo.*

5. *Presidente, gerente o director de establecimiento público o de empresa industrial o comercial del Estado.*

6. *Miembro de misión diplomática no comprendida en la respectiva carrera.*

7. *Secretario privado de los despachos de los funcionarios anteriores.*

8. *Consejero o asesor, y*

9. *Las demás que por necesidades del servicio determine el Gobierno, siempre que no se sobrepase la edad de los sesenta y cinco (65) años.*

Artículo 122. La edad de sesenta y cinco (65) años constituye impedimento para desempeñar cargos públicos, salvo para los empleos señalados en el inciso segundo del artículo 29 del Decreto Nacional 2400 de 1968, adicionado por el 3074 del mismo año.

Artículo 124. Al empleado oficial que reúna las condiciones legales para tener derecho a una pensión de jubilación o de vejez, se le notificará por la entidad correspondiente que cesará en sus funciones y será retirado del servicio dentro de los seis (6) meses siguientes, para que gestione el reconocimiento de la correspondiente pensión”.

En este orden de ideas, podemos concluir que el incrementar la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años, generaría disminución en las posibilidades de que los jóvenes accedan a empleo, incrementando la tasa de desempleo en la medida en la que las personas estarían desempeñando sus funciones durante cinco (5) años más, en algunos casos, incluso después de haber cumplido requisitos para obtener pensión, dado que la iniciativa establece que esas personas pueden continuar voluntariamente en el cargo, con la obligación de seguir contribuyendo al régimen de seguridad social (Salud, Pensión y Riesgos laborales) no obstante, no se indica que el permanecer en los cargos después del cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión impacta la financiación y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social.

En relación con el impacto fiscal de las normas, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina:

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

(...)

Asimismo, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de junio 29 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil, señaló:

“7. De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia consti-

tucional, es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectiva realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema". (Subraya fuera de texto).

Igualmente el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2011, establece:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)".

En la exposición de motivos de la iniciativa se indica que la edad de retiro forzoso debe corresponder, entre otros factores, al incremento en la esperanza de vida de la población y considerar de manera especial a aquellas personas que teniendo 65 años de edad no han completado los requisitos para obtener pensión de vejez o no tienen garantizado su mínimo vital, a través de una de las prestaciones incluidas en el sistema de seguridad social o mediante otro mecanismo que les permita satisfacer las necesidades básicas.

Dado que la edad para acceder a la pensión es de 57 y 62 años para mujeres y hombres, encontramos que es muy probable que la persona que desempeña funciones públicas ya haya reunido los requisitos para la pensión de vejez, lo cual garantizaría que la desvinculación del servicio no lo va a dejar desamparado, pero como igualmente es posible que esto no ocurra, el sustento económico puede soportarse en el derecho del empleado a obtener la indemnización sustitutiva para los afiliados a Colpensiones, o a la devolución de saldos, para los afiliados a los fondos privados. De conformidad con lo señalado, no se entiende justificado el incremento de la edad de pensión en 5 años y menos aún, que los funcionarios pueden permanecer en el cargo voluntariamente después de haber cumplido los 65 años de edad.

Si bien en la justificación del proyecto se incluyen cifras relacionadas con el incremento en la esperanza de vida y el envejecimiento de la población, no se señala el impacto fiscal que implicaría para el Sistema de Seguridad Social en Pensiones incrementar la edad de retiro forzoso de 65 a 70 años, aspecto fundamental para evaluar la viabilidad del proyecto.

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

Colombia y su proceso de envejecimiento demográfico: A continuación se presentan algunas consideraciones relacionadas con el contexto demográfico y la

evolución del comportamiento del mercado laboral de las personas mayores de 60 años.

Colombia, como la mayoría de los países latinoamericanos, presenta un proceso de envejecimiento de su población, producto de la reducción de las tasas de fecundidad y de mortalidad en los pasados decenios. De acuerdo con las proyecciones de población del Departamento Nacional de Estadística (DANE), para el quinquenio 2001-2005, el 31,9% de la población se encontraba en el rango de 0 a 14 años; para el quinquenio 2016-2020, ese porcentaje se reducirá al 25,9%. Por su parte, la población potencialmente productiva (15-64 años), pasará del 62% en el 2001-2005 al 66% en el 2016-2020.

Asimismo, la población de 65 y más años se incrementará, del 6,1% en el 2001-2005 al 8,1% entre el 2016-2020. Es decir, un incremento de 2 puntos porcentuales que equivalen a 1,2 millones de personas. Actualmente, en este rango de edades (2011-2015), existen aproximadamente 3,4 millones de personas, de los cuales 1,5 millones son hombres y 1,9 millones son mujeres.

Proporciones de población por grandes rangos de edades y sexo, 2001-2020

Sexo	Rangos	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Total	Pob (0-14)	31,9	29,6	27,4	25,9
	Pob (15-64)	62,0	64,0	65,5	66,0
	Pob (65 y +)	6,1	6,5	7,2	8,1
Hombres	Pob (0-14)	33,1	30,6	28,3	26,8
	Pob (15-64)	61,3	63,5	65,1	65,9
	Pob (65 y +)	5,6	5,9	6,5	7,3
Mujeres	Pob (0-14)	30,8	28,5	26,4	25,0
	Pob (15-64)	62,7	64,5	65,8	66,2
	Pob (65 y +)	6,5	7,0	7,8	8,9

Fuente: DANE Censo 2005. Cálculos SAMPL-DG-PESF-Mintrabajo

El ritmo de crecimiento de la población total, pasará de 1,2% en el quinquenio 2001-2005 al 1,1% en el 2016-2020. El incremento absoluto de la población será de aproximadamente 8 millones de personas. Por grandes rangos de edades: la población entre 0 y 14 años reducirá su crecimiento en 0,3%; mientras que la población de 65 y más años incrementará su crecimiento del 2,6% en el quinquenio 2001-2005 al 3,5% entre el 2016-2020. Finalmente, la población potencialmente activa (entre 15 y 64 años)¹ reducirá, su crecimiento del 1,8% entre el 2001-2005 al 1,3% entre el 2016-2020.

¹ La Población en Edad de Trabajar (PET) corresponde a la oferta potencial de trabajo de una economía. En Colombia, la oferta potencial de trabajo está compuesta por las personas mayores de diez años en las zonas rurales y doce años en las urbanas, que están potencialmente en capacidad de realizar una determinada actividad productiva. Por su parte, población económicamente activa (PEA), está compuesta por todas aquellas personas de uno y otro sexo que aportan su fuerza de trabajo para producir bienes y servicios. La PEA se considera, generalmente, como un indicador de la oferta de trabajo o de la disponibilidad del factor trabajo en la economía en un momento determinado.

Crecimiento de la población por grandes rangos de edades y sexo, 2001-2020

Sexo	Rangos	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Pob (65 y +)	Total	2,6	3,2	3,5
	Hombres	2,4	3,0	3,3
	Mujeres	2,7	3,4	3,7
Pob (0-14)	Total	-0,3	-0,4	0,0
	Hombres	-0,3	-0,4	0,0
	Mujeres	-0,3	-0,4	0,0
Pob (15-64)	Total	1,8	1,6	1,3
	Hombres	1,9	1,7	1,4
	Mujeres	1,8	1,6	1,2
Total	Total	1,2	1,2	1,1
	Hombres	1,2	1,2	1,1
	Mujeres	1,2	1,2	1,1

Fuente: DANE Censo 2005. Cálculos SAMPL-DG-PESF-Mintrabajo

Los índices de dependencia demográfica, indican que la dependencia total, se reducirá del 61,2% entre el 2001-2005 al 51,4% entre el 2016-2020. Es decir, que por cada 100 personas en edad productiva (15-64 años), habrá 61,2 y 51,4 personas dependientes entre los 0 y 14 y de 65 y más años, respectivamente.

Índices de dependencia demográfica, 2001-2020

Índice	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
Infantil	51,5	46,2	41,8	39,2
Vejez	9,8	10,1	10,9	12,2
Total	61,2	56,3	52,8	51,4

Fuente: DANE Censo 2005. Cálculos SAMPL-DG-PESF-Mintrabajo

Esta reducción será la consecuencia de la disminución de la dependencia infantil, que pasará del 51,5% entre el 2001-2005 al 39,2% entre el 2016-2020. Mientras que la dependencia por vejez se incrementará en 2,4 puntos porcentuales, al pasar del 9,8% al 12,2% en el periodo analizado.

La esperanza de vida activa de la población de 60 y más años: Un indicador importante en el mercado laboral es la esperanza de vida activa de una persona, que mide el número de años que se espera que una persona de una determinada cohorte permanezca en la actividad productiva, bajo determinadas condiciones de mortalidad y participación de dicha cohorte.

Según los cálculos realizados desde el Viceministerio de Empleo y Pensiones, en el 2008, la esperanza de vida en la actividad de un hombre entre los 60 y 64 años era de 11,2 años y en la inactividad, de 8,4 años; es decir que la esperanza de vida total, a esa edad era de 19,5 años. Una mujer, por su parte, tenía una esperanza de vida en la actividad de 9,1 años y en la inactividad, de 13,4 años; con una esperanza de vida total de 22,4 años.

Esperanzas de Vida Activa para la población masculina de 60 y más años (2008 - 2015)

Rangos	2008			2015		
	Actividad	Inactividad	Total	Actividad	Inactividad	Total
60-64	11.2	8.4	19.5	11.7	7.8	19.5
65-69	9.1	6.7	15.8	9.4	6.4	15.8
70-74	7.2	5.3	12.5	7.5	5.0	12.5
75-79	5.3	4.2	9.5	5.6	3.9	9.5
80-84	3.8	3.3	7.1	3.8	3.3	7.1

Rangos	2008			2015		
	Actividad	Inactividad	Total	Actividad	Inactividad	Total
85-89	2.8	2.3	5.1	2.4	2.8	5.1
90 o +	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: DANE-GEIH y Censo 2005. Cálculos SAMPL-DGPESF-Mintrabajo

Esperanzas de Vida Activa para la población femenina de 60 y más años (2008-2015)

Rangos	2008			2015		
	Actividad	Inactividad	Total	Actividad	Inactividad	Total
60-64	9.1	13.4	22.4	10.2	12.8	23.0
65-69	7.8	10.6	18.4	8.4	10.5	19.0
70-74	6.6	8.2	14.8	6.9	8.3	15.2
75-79	5.8	5.8	11.6	5.3	6.5	11.8
80-84	4.7	4.1	8.8	3.7	5.2	8.9
85-89	2.4	4.1	6.4	2.8	3.7	6.5
90 o +	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: DANE-GEIH y Censo 2005. Cálculos SAMPL-DGPESF-Mintrabajo

En el 2015, estas esperanzas fueron de 11,7 años en la actividad para los hombres y 7,8 años en la inactividad, y para las mujeres 10,2 años en la actividad y 12,8 años en la inactividad.

Como se puede observar, en el indicador de la esperanza de vida activa en la medida que la población envejece, existe una tendencia a seguir participando en el mercado laboral, así sea marginalmente, hasta los 79 años de edad. Ahora bien, en el proceso de transición laboral que vive actualmente la población colombiana, en el cual se espera que las tasas de participación de la población masculina se estabilicen y las de la población femenina se incrementen, el reto para la política pública es doble.

En primer lugar, se deben generar los mecanismos adecuados para que la población potencialmente productiva (15 a 64 años), cuente con las oportunidades necesarias para insertarse productivamente en el mercado laboral. En segundo lugar, con la población envejecida (65 y más años), se deben propiciar medidas de política que les permita contar con los mecanismos de protección social necesarios (pensiones y salud) que los lleve a abandonar el mercado laboral en condiciones dignas.

Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar la iniciativa se observa que resulta inconveniente, en la medida en la que vulnera el derecho a la renovación generacional y estaría en contra de las políticas para la formalización y generación de empleo y participación en el mercado laboral particularmente para el segmento de la población joven del país.

4. IMPACTO ECONÓMICO

De conformidad con lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en la exposición de motivos de los proyectos de ley deberá incluirse el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo y le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir concepto al respecto.

Adicionalmente, otros aspectos que merecen total atención son las implicaciones negativas que tendría la iniciativa en la formalización y generación de empleo para los jóvenes y por ende, la disminución de la tasa de desempleo, particularmente dada la actual situación económica que atraviesa el país y el contexto internacional, las cuales hacen indispensable encontrar

mecanismos que garanticen la participación en el mercado laboral en el marco de sostenibilidad del Sistema General de Pensiones y el incremento en el número de colombianos que accederán a pensión de vejez.

5. CONCEPTO

A partir de los 65 años, edad de retiro forzoso para los servidores públicos, los hombres tienen todavía una esperanza de vida activa de aproximadamente 9,4 años y las mujeres de 8,3 años. Este tiempo adicional de trabajo podría ser de utilidad para aquellas personas que, por ejemplo, no han alcanzado a cumplir los requisitos de cotización para acceder a una pensión de vejez.

Sin embargo, se considera que es importante tener en cuenta tres aspectos fundamentales: i) promover mecanismos adecuados para la vinculación laboral efectiva de la población potencialmente productiva (15 a 64 años). Esto es particularmente relevante a la luz de este proyecto de ley, comoquiera que podría verse afectada la disponibilidad de vacantes y la potencial inserción laboral de este grupo poblacional. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-351 de 1995 señala, frente al retiro forzoso, que “(...) *deben brindarse oportunidades laborales a otras personas, que tienen derecho a relevar a quienes ya han cumplido una etapa en la vida. Los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, ya que la teoría de la institucionalización del poder público distingue la función del funcionario, de suerte que este no encarna la función, sino que la ejerce temporalmente*”, ii) *propender por la renovación en el empleo y el capital humano y iii) generar políticas que permitan que las personas puedan, en su edad potencialmente productiva, contar con un trabajo formal con todas las condiciones de seguridad social. Esto a su vez, permitirá que las personas que cumplan con la edad requerida para acceder a una pensión, puedan retirarse del empleo y aun así mantener las condiciones de vida que tenían como asalariados gracias a dicha pensión*”.

Conforme lo anterior, se considera que previo a establecer medidas legislativas que aumenten la edad de retiro forzoso, se debe propender por promover los tres aspectos fundamentales antes mencionados.

Así las cosas, se sugiere no continuar con el trámite legislativo del proyecto, por cuanto transgrede el derecho a la renovación generacional, en la medida en la que restringe las oportunidades de los jóvenes a participar en el mercado laboral.

De manera adicional, a lo señalado, es necesario conocer el impacto fiscal que generaría su aprobación en aplicación del principio de sostenibilidad fiscal, por lo que requiere concepto de favorabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordialmente,



FRANCISCO JAVIER MEJÍA
Viceministro de Empleo y Pensiones

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)

Bogotá, D. C.,

Señor

GREGORIO ELJACH

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional

Cuidad

Asunto: Comentarios - Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC).

Destino: Externo

Origen: 100

Apreciado Secretario:

Hemos conocido el Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, *por medio de la cual se crean y desarrollan las Sociedades Comerciales de Beneficio e Interés Colectivo (BIC)*, que actualmente se discute en el Senado de la República. Al respecto, me permito poner a su conocimiento algunos comentarios recibidos en este despacho por parte de la Superintendencia de Sociedades, los cuales compartimos.

En este sentido, agradecemos su acostumbrada colaboración, con el fin de remitir esta información a los miembros de la Honorable Plenaria, para que sean tenidos en cuenta en lo que resta del trámite legislativo.

Cordialmente,



MARÍA CLAUDIA LACOUTURE P.
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Bogotá, noviembre 24 de 2016

Doctora

MARÍA CLAUDIA LACOUTURE PINEDO

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Calle 28 N° 13 A-15

Ciudad

Referencia: Comentarios Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado.

Apreciada señora Ministra:

De la manera más atenta, me permito rendir informe respecto del proyecto de ley de la referencia, en virtud del cual se propone crear y desarrollar “las sociedades comerciales de beneficio colectivo” o BIC.

Para el efecto se efectuarán algunos comentarios de índole general, para luego aludir a algunos de los aspectos específicos de la propuesta.

a) Consideraciones generales

Conforme a la exposición de motivos, las sociedades BIC “son empresas que redefinen el sentido del éxito empresarial, usando la fuerza del mercado para dar solución a problemas sociales y ambientales. Este nuevo tipo de empresa amplía el deber fiduciario de sus accionistas y gestores para incorporar intereses no financieros, cumpliendo un compromiso a generar impactos positivos socioambientales, operando con altos estándares de desempeño y transparencia”. En criterio del Senador Iván Duque, Ponente de esta iniciativa, las sociedades BIC tienen las siguientes características:

- “Establecen una remuneración salarial ética a sus trabajadores y analizan las diferencias salariales entre sus empleados mejor y menos remunerados para establecer estándares de equidad.
- “Establecen subsidios para capacitar y desarrollar profesionalmente a sus trabajadores y ofrecen programas de reorientación profesional a los empleados a los que se les ha dado por terminado su contrato de trabajo.
- “Generan opciones para que los trabajadores tengan participación en la empresa a través de la adquisición de acciones.
- “Adicionalmente amplían los planes de salud y bienestar de sus empleados, generando también estrategias de manejo de estrés, salud mental y física, nutrición, propendiendo por el equilibrio entre vida laboral y vida privada de sus trabajadores.
- “Brindan opciones de empleo que le permitan a los trabajadores tener flexibilidad en la jornada laboral y generan posibilidades de teletrabajo, sin afectar su remuneración.
- “Incentivan las actividades de voluntariado y generan alianzas con fundaciones que apoyan obras sociales y de interés para la comunidad.
- “Efectúan anualmente auditorías ambientales sobre eficiencia en uso de energía, agua y desechos y divulgan los resultados al público en general y capacitan a sus empleados en la misión social y ambiental de la empresa.
- “Supervisan las emisiones de gases efecto invernadero generadas a causa de la actividad empresarial, implementan programas de reciclaje o de reutilización de desperdicios, aumentan progresivamente las fuentes de energía renovable utilizadas por la empresa y motivan a sus proveedores a realizar sus propias evaluaciones y auditorías ambientales en relación con las anteriores prácticas.
- “Utilizan sistemas de iluminación energéticamente eficientes y otorgan incentivos a los trabajadores por utilizar medios de transporte ambientalmente sostenibles en su desplazamiento al trabajo”¹.

En los términos de la exposición de motivos ya citada, las denominadas sociedades BIC mantendrían su naturaleza comercial para todos los efectos legales. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el régimen

actual, el nuevo tipo de sociedad podría, además de incluir actos mercantiles en su objeto social, tendrían también los de “combinar el lucro con la solución a problemas sociales y ambientales aspirando a ser una empresa que aporta no solo capital sino beneficios adicionales como la responsabilidad social, el cuidado y la conciencia medioambiental, y la solución a problemas sociales, entre otros, contribuyendo a la sociedad como conjunto...”.

Según lo expresado por Murray, J. Haskell, “en época reciente varios Estados (de la Unión Americana) han expedido legislación para facilitar la constitución de empresas de naturaleza social que están orientadas a la creación de un ‘Valor híbrido’, de manera que puedan proveer un beneficio triple: personas; planeta y utilidades [*people, planet and profits*]². Por lo demás, se estima que a pesar de que el Gobierno y las entidades sin ánimo de lucro son indispensables en el cumplimiento de las actividades de interés común, su actividad “es insuficiente para afrontar los grandes retos de la sociedad. Los presupuestos gubernamentales son restringidos ahora y podrán estarlo aún más en el futuro. Y las entidades sin ánimo de lucro, a pesar del gran trabajo que adelantan, tienen limitaciones estructurales para atraer y retener personal talentoso, para crecer con rapidez de manera de responder a las exigencias de la demanda y para adaptarse a nuevos retos, debido a que dependen en gran medida de las donaciones caritativas que reciben”³.

La creación de estas nuevas modalidades de asociación se inscribe en la tendencia de alejamiento del principio de maximización de los beneficios de los accionistas (*shareholder wealth maximization norm*) y su reemplazo progresivo hacia una concepción que tiene en cuenta otros sujetos diferentes a los aportantes de capital, tales como los trabajadores, pensionados, proveedores, consumidores, administraciones tributarias y comunidades en general. Estos últimos se conocen bajo la denominación genérica de terceros interesados o *stakeholders*. Según lo señala el ya citado Murray, J. Haskell, desde los años noventa, existe una tendencia que rechaza la norma de maximización del beneficio de los accionistas, a cambio de una concepción en la que la junta directiva debe actuar como una estructura jerárquica que debe mediar entre todos aquellos que tengan un interés en la sociedad, en forma tal que pueda evitarse que unos exploten a los otros⁴. En el contexto específico de las Sociedades BIC se pretende proveer ciertos beneficios sociales a la comunidad. Dentro de ellos se mencionan los siguientes: (i) Creación de empleos; (ii) Diversidad de género e inclusión de minorías en las juntas directivas; (iii) Participación en actividades de beneficio comunitario; (iv) Donaciones; (v) Adquisición de bienes y servicios provistos por las comunidades locales, y (vi) Verificación de la participación

² Murray, J. Haskell, *Choose Your Own Master: Social Enterprise, Certifications and Benefit Corporation Statutes* (June 15, 2012). 2 American University Business Law Review 1 (2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2085000>.

³ *Ibidem*, P. 2012.

⁴ Ryan Honeywell, *The B Corp Handbook, How to Use Business as a Force for Good*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2014, P. 13.

⁵ *Ibidem*, P. 2012.

¹ Disponible en: <http://www.sistemab.org/senador-ivan-duque-radico-proyecto-para-impulsar-las-empresas-b-en-colombia>

de los proveedores de la compañía en actividades de impacto social o ambiental⁵.

Conforme al proyecto de ley, las sociedades BIC requieren de una certificación anual en la que presupone la constatación del cumplimiento de ciertas pautas que la Superintendencia de Sociedades debe definir. Se asume que esta certificación debe ser provista por una entidad calificada para el efecto que, como es evidente, les cobraría a las sociedades de este tipo, honorarios cada vez que la certificación se expida.

El sistema ya ha sido puesto en marcha en los Estados Unidos, donde una vez que se certifica la compañía, se obtienen ciertos beneficios para ella. En opinión de Honeywell, un proceso exitoso de certificación implica para la compañía los siguientes beneficios:

1. Formar parte de una comunidad de líderes que comparten valores comunes.
2. La posibilidad de atraer personas talentosas y tener empleados comprometidos con su trabajo.
3. Obtener una mayor credibilidad y construir confianza.
4. Lograr cubrimiento de los medios de comunicación.
5. Mejorar el rendimiento a partir de la comparación con otros empresarios.
6. Atraer inversionistas.
7. Proteger la misión de la empresa en el largo plazo.
8. Construir una estrategia de comunicación colectiva.
9. Ahorrar dinero.
10. Participar en el liderazgo de un movimiento de escala mundial⁶.

De conformidad con lo que acaba de indicarse, esta nueva modalidad de sociedades plantea una alteración de la concepción misma de las sociedades civiles y mercantiles. En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 100 del Código de Comercio, reformado por el artículo 1º de la Ley 222 de 1995, las sociedades se dividen en civiles y comerciales en razón de la actividad de explotación económica que se pretenda acometer a través de ellas. Se trata en uno y otro caso de la realización de actividades de naturaleza lucrativa, es decir, orientadas a la *maximización* de los beneficios para los accionistas o socios.

En concordancia con esta orientación normativa, la capacidad de las sociedades se circunscribe al desarrollo de las actividades previstas en su objeto social (artículos 99 y numeral 4 del artículo 110 del Código de Comercio). Cualquier actividad que exceda el ámbito descrito en el objeto social, se considera un acto *ultra vires*, de manera que se sujeta a la sanción de nulidad conforme a las reglas vigentes.

El contexto normativo a que acaba de hacerse referencia conduce a la imposibilidad de efectuar inversiones significativas en actividades que no se relacionen con el lucro de los accionistas. De ahí que, en principio, las actividades a que se refiere el proyecto de ley, tales como las inherentes a la responsabilidad social empresarial, se restringen a inversiones marginales que no afecten la naturaleza lucrativa de la sociedad.

Sobre este particular es pertinente considerar lo señalado por la Superintendencia de Sociedades en el sentido de que es viable destinar parte de los recursos de las sociedades a la realización de actividades no lucrativas. Con todo, la doctrina ha sido suficientemente clara en restringir la cuantía de las inversiones en actividades sin ánimo de lucro, de manera que no se afecte la finalidad primordial de crear beneficios económicos para los asociados. En este sentido ha sido explícita la doctrina de esta Superintendencia, al establecer claros límites para la realización de actividades que no estén dirigidas a la concreción del ánimo de lucro subjetivo que caracteriza a las sociedades civiles y comerciales. Así, por ejemplo, en oficio 220-132260 del 30 de junio de 2016, este Despacho señaló que la viabilidad de la celebración de donaciones por parte de una sociedad, aunque viable, “**debe examinarse caso a caso y con un criterio restrictivo, como corresponde al carácter oneroso del contrato social.** Dicho criterio restrictivo impondría, en opinión de este Despacho, distinguir las donaciones decididas por la asamblea y las que sean decisión de los administradores. En este último caso, es necesario partir de la base de que los administradores, en cumplimiento de los deberes previstos en la Ley 222 de 1995, deben actuar ‘...en interés de la sociedad, teniendo en cuenta el interés de los accionistas’, y circunscrito al marco señalado para el objeto en el respectivo contrato social; de manera que los administradores solo podrían decidir la realización de donaciones que se relacionaran directamente con el objeto, con cuyo cumplimiento se consulta el interés de la sociedad cuya administración leal y diligente les ha sido confiada de conformidad con el marco legal y estatutario que circunscribe la capacidad de esta al desarrollo del mismo. Por fuera de dicho supuesto, la realización de actos gratuitos supone su decisión previa por parte de la asamblea general de accionistas o junta de socios, y una vez hechas las apropiaciones forzosas que ordena la ley, las cuales incluyen la apropiación de la reserva legal y el enjugamiento previo de pérdidas, previsiones que se ordenan imperativamente en atención a los acreedores sociales, cuyos intereses deben ser protegidos en la forma y medida prevista en la ley antes de renunciar lícita y plausiblemente al reparto y percepción de un dividendo para preferir la destinación parcial o total de utilidades repartibles a las causas de beneficencia objeto de la reserva ocasional en cuestión...” (Negrilla fuera de texto).

La doctrina que acaba de transcribirse es suficientemente ilustrativa sobre la posible utilidad práctica de las Sociedades de Beneficio Colectivo o Sociedades BIC. En efecto, si la normativa es aprobada, la figura societaria podría utilizarse no solamente para finalidades estrictamente lucrativas, sino que además estaría facultada para cumplir finalidades de interés común. Es precisamente el carácter híbrido de esta clase de entidades la que podría justificar su regulación legal. En efecto, la legislación vigente divide tajantemente entre actividades lucrativas (propias de las sociedades civiles y comerciales) y las denominadas entidades sin ánimo de lucro. La propuesta contenida en el proyecto de ley bajo estudio introduciría una tercera modalidad que involucra los intereses de los accionistas, sin menoscabo de los que le corresponden a los terceros interesados.

Si bien la iniciativa presenta el aspecto positivo que acaba de señalarse, no deben soslayarse las posibles consecuencias que una legislación de esta natu-

⁵ Ibidem, P. 21.

⁶ Ryan Honeywell, *op. cit.*, P. 21.

raleza podría tener tanto en el ámbito del Derecho de Sociedades, como en el ámbito de la tributación, para mencionar apenas dos conjuntos normativos. Sobre lo primero es pertinente observar la existencia de ciertas normas en el proyecto de ley que le restan efectividad a ciertas responsabilidades previstas en las normas societarias vigentes (como se analizará en detalle más adelante). Sobre lo segundo, conviene señalar que el carácter híbrido del objeto social de la modalidad asociativa propuesta podría dar lugar a una cierta confusión sobre uno de los aspectos principales en los que se basa la depuración de la renta en las sociedades como lo es el relativo a los costos y deducciones. En efecto, conforme a las disposiciones legales vigentes, antes de establecer el monto de utilidades gravables se deducen los costos, que no son otra cosa que aquellas erogaciones relacionadas con la actividad productiva que la sociedad comercial ha cumplido durante el ejercicio fiscal. Para poder deducir costos y gastos de la renta bruta es indispensable que concurren tres condiciones definidas por las normas fiscales: (i) que tengan una relación de causalidad con los ingresos; (ii) que sean necesarios para la actividad productiva, y (iii) que sean proporcionales.

El hecho de que las Sociedades BIC dispongan de la alternativa de realizar sin mayores limitaciones operaciones que no involucren un ánimo de lucro para la sociedad y sus accionistas podría dar lugar a confusión sobre la forma en que se sustraen de la renta bruta los costos, deducciones e ingresos descontables. Así las cosas, salvo que existieran reglas contables y fiscales específicas (por ejemplo, mediante la exigencia de contabilidades separadas para actos lucrativos y actos de beneficio común, así como límites en la posibilidad de efectuar deducciones tributarias), la norma propuesta podría dar lugar a dificultades para la determinación de la renta gravable. Así mismo, las actividades de fiscalización tributaria podrían hacerse más dispendiosas en la medida en que resultaría más difícil calcular la causalidad, necesidad y proporcionalidad de los costos.

Por lo demás, el hecho de que en este tipo de sociedades se permita el establecimiento de un objeto social mixto (lucrativo y de beneficio común) implicaría que no existe limitación alguna para efectuar donaciones a entidades que cumplan actividades afines a las que se relacionan con problemas sociales y ambientales, entre otros. Así las cosas, las reglas de Derecho Societario a que se ha hecho referencia, en virtud de las cuales existen precisos límites cuantitativos a la posibilidad de efectuar donaciones a favor de terceros, se entenderían derogados en el ámbito de estas compañías. A pesar de que esta es, precisamente, una de las ventajas del sistema de sociedades BIC, lo cierto es que esta circunstancia podría tener, así mismo, connotaciones de naturaleza tributaria.

Otra consecuencia fiscal que podrían tener estas nuevas formas asociativas tiene que ver con los incentivos tributarios y exenciones que podrían surgir para estas modalidades de asociación, a lo menos en el ámbito regional. Es sabido –y no se traía necesariamente de un aspecto negativo– que el surgimiento de estas modalidades de asociación puede dar lugar a que los municipios otorguen ciertos incentivos a quienes se comprometan en las actividades benéficas que estas compañías pueden acometer. Así, por ejemplo, afirma Ryan Honeyman que: “en el ámbito municipal, muchas ciudades de los Estados Unidos han apoyado el movi-

miento de las empresas BIC, mediante la creación de modestos incentivos tributarios y preferencias en los procesos de licitación pública”⁷.

Las consideraciones anteriores dan lugar a una reflexión adicional que tiene que ver con el trámite mismo del proyecto de ley. Se refiere esta preocupación al hecho de que, a pesar de no señalarse expresamente en la iniciativa, la configuración de esta nueva modalidad asociativa, podría tener consecuencias en la aplicación de las reglas tributarias a que se ha hecho referencia (por ejemplo, en materia de costos, deducciones y régimen de donaciones). Es por ello por lo que podría ser necesario tener en cuenta que, en los términos señalados en el artículo 334 de la Constitución Política, los proyectos de ley deben responder al principio de sostenibilidad fiscal. De ahí que las posibles implicaciones fiscales de esta norma podrían hacer recomendable –o hasta obligatorio– que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinara ex ante el posible impacto fiscal que podría tener la puesta en marcha de este proyecto, así como el potencial déficit recaudatorio que podría surgir de su aplicación. Lo anterior se relaciona también con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual es imperativo enunciar los costos fiscales que podrían estar relacionados con los proyectos de ley que puedan tener el impacto adverso al que se ha hecho referencia y, adicionalmente, contar en ciertos casos con el visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸.

b. Comentarios sobre normas específicas del proyecto

A continuación se hace un breve análisis de cada uno de los artículos que forman parte del proyecto de ley.

1. Artículo 1°. En esta norma se permite que cualquier sociedad comercial existente o futura de cualquiera de los tipos de sociedad establecidos en las normas vigentes adopte voluntariamente la condición de sociedad de “Beneficio e Interés Colectivo” (BIC). Así las cosas, no existe restricción de ninguna naturaleza para que cualquier sociedad existente asuma el carácter “híbrido” (lucrativo y de beneficio colectivo a la

⁷ Ryan Honeyweil, Op. Cit., P. 39.

⁸ La norma citada es del siguiente tenor: “Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

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

“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

vez), a que se ha hecho referencia. Aunque la disposición es obvia en el contexto del proyecto, podría dar lugar a problemas fiscales como los que se señalaron al comienzo. En efecto, el tránsito a la sociedad BIC legitimaría automáticamente a la sociedad para realizar actividades no lucrativas con las consecuencias tributarias ya indicadas.

En todo caso, debería precisarse en esta norma que aquellas sociedades que están sometidas a un estatuto excepcional (tales como bancos y otras entidades financieras, aseguradoras, bursátiles, etc.), no pueden adoptar la modalidad de Sociedad BIC o, en su defecto, las condiciones bajo las cuales podrían acceder a esta modalidad asociativa.

Por lo demás, llama la atención que las sociedades BIC pueden perder su calidad por decisión de la entidad que ejerza la inspección, vigilancia y control sobre la sociedad (Cfr. Artículo 9°), pero no existe un requisito inicial de autorización por parte de la misma entidad gubernamental. Esta circunstancia crea una inconsistencia en el régimen jurídico de estas sociedades, pues no parece razonable que se le otorgue al Estado tan solo el poder de cancelar los beneficios de la sociedad, sin que exista una conformidad inicial por parte de ninguna autoridad gubernamental. Quizás no convendría involucrar a las entidades del Estado ni en la formación ni en la verificación de los requisitos a que alude el proyecto (a menos que se produzcan violaciones del régimen societario general o de cualquier otro ordenamiento vigente).

2. Artículo 2°. En este precepto se alude a la naturaleza jurídica de las sociedades BIC y se permite que en estas compañías se incluya en el objeto social, además de los actos de comercio que se propongan acometer, las actividades de beneficio e interés colectivo que pretendan fomentar. En el párrafo de esta misma norma se prevén aquellas actividades adicionales de naturaleza social y ambiental que la compañía debe llevar a cabo para ser una Sociedad BIC. Esta norma constituiría un avance interesante en la legislación nacional, porque pone de presente la importancia de que las sociedades asuman una actitud socialmente responsable y dotada de un alto grado de ética empresarial.

3. Artículo 3°. Esta previsión normativa establece el mecanismo legal requerido para la adopción del sistema de las Sociedades B. Se trata, como es apropiado, de una reforma estatutaria. Conforme al tenor literal del texto propuesto, esta modificación del contrato social se aprobaría por mayoría. La norma les otorgaría a los socios o accionistas ausentes o disidentes el derecho de retiro. Por falta de precisión normativa sobre el particular, debe asumirse que esta prerrogativa podría ser ejercida en los términos previstos en los artículos 12 a 17 de la Ley 222 de 1995.

Aunque la norma es, en general, adecuada, podría darse la discusión respecto de si sería más razonable jurídicamente prever un requisito de unanimidad sin derecho de retiro, igual a como ocurre en la Ley 1258 de 2008 para la transformación de sociedades de tipo tradicional en sociedades por acciones simplificadas. Esta exigencia podría estar bien justificada en el cambio fundamental de las condiciones de asociación tenidas en cuenta *ab initio* por los asociados, puesto que la evidente y drástica alteración en este aspecto podría recomendar la existencia de una prerrogativa de mayor

entidad que la del retiro y reembolso de participación, vale decir, un derecho de veto para todos los asociados.

4. Artículo 4°. Esta disposición altera para este tipo de compañías el ámbito de deberes de los administradores previsto en el inciso 1° del artículo 23 de la Ley 222 de 1995, al agregar a la necesidad de que los administradores tengan en cuenta el interés de la sociedad y de los asociados, que se ocupen también en velar por “el beneficio e interés colectivo que se haya definido en sus estatutos sociales”. El tenor de este precepto es consecuente con el espíritu de la normativa propuesta, pues no de otra forma pueden cumplirse las finalidades que se pretenden alcanzar con la adopción de esta modalidad asociativa.

5. Artículo 5°. Se traía en este artículo de restringir el ámbito y la aplicación de la denominada acción social de responsabilidad prevista en el artículo 25 de la Ley 222 de 1995. En efecto, conforme al texto propuesto, “solamente los accionistas o socios de la sociedad BIC podrán interponer la acción social de responsabilidad en contra de los administradores. No será posible reclamar indemnización o perjuicio alguno por esta vía. El trámite de estas acciones se sujetará a lo dispuesto en la legislación vigente, en lo relacionado con la acción social de responsabilidad”. Esta norma es del todo inconsecuente con el espíritu mismo del proyecto. En primer lugar, a pesar de que se pretende tener en cuenta el interés de los terceros, estos quedan paradójicamente imposibilitados para ejercer la acción social contra los administradores. En segundo lugar, se señala, sin que exista justificación alguna, que el asociado que intente la acción no podrá reclamar indemnización ni perjuicio alguno. Es decir, que de manera incomprensible se le resta toda efectividad a este importantísimo mecanismo de protección.

6. Artículo 6°. En este precepto se prevé que el representante legal de la sociedad BIC elaborará y presentará ante el máximo órgano social un informe sobre el impacto de la gestión de la respectiva sociedad, en relación con las actividades de beneficio e interés colectivo desarrolladas por la sociedad. Este artículo es razonable para que, por medio del informe, pueda verificarse el cumplimiento de los objetivos de la sociedad y, si es del caso, obtenerse la certificación correspondiente.

7. Artículo 7°. En esta disposición el estándar independiente que se acoja para la elaboración de este informe deberá tener, a lo menos, las siguientes características: (i) reconocimiento; (ii) comprensivo; (iii) independencia; (iv) confiabilidad, y (v) transparencia. En la misma norma se establece que la Superintendencia de Sociedades mantenga una lista pública de estándares independientes que cumplan los requisitos previstos en este artículo. Para este efecto, se prevé que la Superintendencia pueda solicitar y evaluar toda la información que considere necesaria para determinar el cumplimiento de los estándares, así como la idoneidad de los informes. Por último, se señala que, como consecuencia de su evaluación, la Superintendencia quede facultada para incluir o excluir estándares independientes en cualquier momento y de oficio, o a solicitud de parte.

En criterio de esta Superintendencia no sería conveniente asumir esta nueva función. La entidad no ha tenido hasta la fecha facultades relativas a actividades sociales ni mucho menos para definir criterios que tengan relación con asuntos ambientales.

De otra parte, aunque no existe suficiente claridad sobre el particular en el proyecto de ley, sería muy importante poner de presente que ninguna entidad privada estaría facultada para emitir certificaciones relacionadas con las pautas definidas para mantenerse como Sociedad BIC. Esta advertencia se formula para evitar que se creen rentas adicionales y costos de transacción que no son en forma alguna pertinentes.

8. Artículo 8°. Esta disposición prevé la pérdida de la condición de sociedad BIC y su correspondiente inscripción en el registro mercantil. Para este efecto, se le confiere esta facultad a la entidad que ejerza control o vigilancia sobre la sociedad, cuando esta encuentre que la sociedad o sus administradores hubieren incumplido los deberes previstos en esta ley. De igual manera, se le otorga a la entidad de fiscalización la facultad de declarar la pérdida de la condición de Sociedad BIC cuando el informe a que alude el artículo 7° del proyecto no se hubiere elaborado en debida forma, fuere parcial, no coincidiera con la realidad o con el resultado del ejercicio social o no hubiere incluido alguno de los elementos sustanciales de acuerdo con el estándar independiente elegido para su elaboración. Se trata de una facultad excesiva en cabeza de la Superintendencia, cuya aplicación no parecería pertinente en un asunto que es de la órbita exclusiva de los empresarios privados. Por lo demás, no se precisa si se trata de una facultad administrativa o jurisdiccional, de manera que el asunto debería, cuando menos, precisarse con exactitud, dadas las graves consecuencias que de dicha facultad derivan para la sociedad. Tampoco se precisa cuáles son las consecuencias sobre la sociedad, los actos que hubiere realizado, sus costos y deducciones, entre otros aspectos que convendría definir con precisión.

9. Artículo 9°. En esta norma se establece que las funciones jurisdiccionales a las que haya lugar frente a la aplicación y desarrollo de la presente ley serán ejercidas por la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política. Sobre este particular es bueno señalar que la única función jurisdiccional a que se refiere el texto del proyecto es la relativa a la acción social de responsabilidad (analizada en el punto 5, precedente). Esta norma adolece de notoria imprecisión. En primer lugar, cabe preguntarse si se pretende que todas las sociedades BIC, aun las sometidas a fiscalización de esta entidad tendrían que tramitar reclamaciones jurisdiccionales ante la Superintendencia de Sociedades o si subsistirían las facultades conferidas a otras Superintendencias para el mismo efecto. Así las cosas, sería indispensable que la disposición se complementara para clarificar los asuntos mencionados.

10. Artículo 10. El precepto contenido en este artículo, le asigna a las entidades de la rama ejecutiva del poder público, así como a los fondos de promoción y financiamiento, la función de elaborar una estrategia articulada de información, visibilización, promoción, creación y desarrollo de sociedades BIC. Así mismo, se establece que el Gobierno nacional debe fomentar el desarrollo de nuevos empresarios, creadores e inversionistas que opten por conformar sociedades BIC bajo la premisa de la formalización, la función social de la empresa y el beneficio e interés colectivo, el impacto positivo, y la reducción de algún efecto negativo en la comunidad y el medio ambiente.

Esta norma es, en nuestro criterio, del todo inconveniente, pues, a pesar de las ventajas que este enfoque podría representar para el desarrollo social y ambiental, no debería ser una obligación del Estado propiciar la creación o transformación en esta clase de sociedades. En este punto debe hacerse énfasis en la naturaleza eminentemente privada del Derecho Societario y en el hecho de que esta clase de actividades empresariales deberían mantenerse en el ámbito exclusivo de la iniciativa privada. Por lo demás, no deben desestimarse los costos, no calculados en el proyecto, que implicaría para el Estado la promoción de estas modalidades asociativas. Esto último es particularmente relevante, ante la mención específica en el texto del artículo de los “fondos de promoción y financiamiento”.

11. Artículo 11. Este artículo contiene la regla aplicable en materia de remisión. En efecto, se establece que, en lo no previsto en la presente ley, las sociedades BIC se regirán por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, así como por las normas aplicables a cada tipo societario. El precepto no ofrecería dificultad alguna.

12. Artículo 12. Se contempla en este precepto una regla sobre vigencia y derogatorias que no presenta ninguna dificultad.

c) Conclusiones

1. Debe afirmarse que la filosofía que orienta al proyecto es loable en la medida en que incorpora en el sistema jurídico nacional la posibilidad de constituir sociedades de naturaleza “híbrida” o “mixta”, es decir, que pueden llevar a cabo tanto actos de comercio o negocios lucrativos, como actividades de beneficio colectivo. Así las cosas, esta nueva modalidad de sociedades plantea una alteración de la concepción misma de las sociedades civiles y mercantiles.

2. Conviene señalar que el carácter híbrido del objeto social de la modalidad asociativa propuesta podría dar lugar a una cierta confusión sobre uno de los aspectos principales en los que se basa la depuración de la renta en las sociedades como lo es el relativo a los costos y deducciones para efectos tributarios.

3. Así las cosas, salvo que existieran reglas contables y fiscales específicas (por ejemplo, mediante la exigencia de contabilidades separadas para actos lucrativos y actos de beneficio común, así como límites en la posibilidad de efectuar deducciones tributarias), la norma propuesta podría dar lugar a dificultades para la determinación de la renta gravable.

4. Por lo demás, el hecho de que en este tipo de sociedades se permita el establecimiento de un objeto social mixto (lucrativo y de beneficio común) implicaría que no existe limitación alguna para efectuar donaciones a entidades que cumplan actividades afines a las que se relacionan con problemas sociales y ambientales, entre otros. Esta circunstancia también podría tener consecuencias tributarias significativas.

5. A pesar de no señalarse expresamente en el Proyecto de ley, la configuración de las Sociedades BIC, podría tener consecuencias en la aplicación de las reglas tributarias a que se ha hecho referencia (por ejemplo, en materia de costos, deducciones y régimen de donaciones). Por ello, podría ser necesario tener en cuenta que, en los términos señalados en el artículo 334 de la Constitución Política, los proyectos de ley deben responder al principio de sostenibilidad fiscal. De ahí que las posibles implicaciones fiscales de esta norma

podrían hacer recomendable –o hasta obligatorio– que el Ministerio de Hacienda determinara *ex ante* el posible impacto fiscal que podría tener la puesta en marcha de este proyecto, así como el potencial déficit recaudatorio que podría surgir de su aplicación (Artículo 7° de la Ley 819 de 2003).

6. Existen ciertos defectos técnicos en el articulado, cuya redacción y enfoque sería necesario corregir.

Con el mayor gusto ampliaré o aclararé cualquiera de los aspectos aquí expresados.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted.

Cordialmente,



Francisco Reyes Villamizar
Superintendente de Sociedades

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN
NACIONAL DE EMPRESARIOS DE
COLOMBIA A LOS PROYECTOS DE LEY
NÚMERO 064 DE 2015 CÁMARA Y
181 DE 2016 SENADO**

Aumento de la Licencia de maternidad y Paternidad

DOCUMENTO

Comentarios a la Ponencia para Cuarto Debate

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones respecto del proyecto de ley de referencia.

La ANDI ha abogado porque la consecución de aspiraciones sociales avance en la misma medida que progresa económicamente el país. En esa dirección, paulatinamente se han incorporado esquemas de protección social y en especial de protección a la maternidad acordes con la evolución del PIB. En los últimos años, hemos pasado de 8 a 14 semanas de licencia, por lo que un nuevo aumento debe considerarse con prudencia y atendiendo a varios elementos que se exponen a continuación.

A. Colombia ya cumple el estándar internacional sobre protección a la maternidad

El proyecto establece que uno de sus objetivos es ajustar la legislación colombiana a lo que denomina el *estándar internacional sugerido*, contenido en la Recomendación 191 de 2000 de la OIT y consistente en la ampliación de la Licencia de Maternidad a 18 semanas. De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, los únicos instrumentos vinculantes son los Convenios Internacionales, al contrario, las Recomendaciones son directrices generales que declaran aspiraciones a largo plazo que no son de obligatorio cumplimiento.

Aunque Colombia no ha ratificado el Convenio 183 de la OIT sobre Protección de la Maternidad, que insistentemente, sería el único instrumento vinculante, es evidente que la legislación colombiana ofrece una adecuada protección a la mujer en estado de embarazo, incluso, sobrepasando las disposiciones de este Convenio tales

como el fuero de maternidad o la indemnización por despido, entre otros.

En Colombia, con la reforma de la Ley 1468 de 2011, la licencia de maternidad es de 14 semanas, como exige el Convenio 183. Pero adicionalmente, como también señala en Convenio, goza de estabilidad laboral reforzada durante dicho período, durante el cual no puede ser despedida sin justa causa. No obstante, a diferencia de lo que exige el Convenio, en Colombia existe una garantía adicional, establecida por la Corte Constitucional, según la cual no es necesario que el empleador conozca de la condición de la trabajadora para que dicha protección opere¹.

De otro lado, el artículo 10 del Convenio expresa que toda mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día, o una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo, y remite a la legislación y práctica nacional para reglar la duración de esas interrupciones. En el caso colombiano, el artículo 238 del Código del Trabajo, otorga dos descansos remunerados de 30 minutos cada uno durante la lactancia.

De lo anterior, se muestra que las normas colombianas dan una adecuada protección a la mujer en estado de embarazo, en muchas materias, aun por encima de las previsiones del Convenio 183. Para mayor ilustración, se anexa un cuadro comparativo de regulación de la licencia de maternidad en América, a partir del cual se revela que Colombia está en el estándar internacional de los países que son similares al nuestro.

B. La Plenaria del Senado aprobó unía propuesta similar

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la Plenaria del Senado aprobó el Proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara y 186 de 2016 Senado, el cual establece la obligación de las empresas de establecer salas especiales de lactancia dentro de sus instalaciones, donde las mujeres en estado de lactancia puedan extraer y conservar la leche materna durante dicho período.

Si bien se trata de dos proyectos con intenciones loables, la aprobación de ambos, en un corto período de tiempo, puede agravar algunas consecuencias colaterales que los proyectos implican. A modo de ejemplo, el Ministerio de Hacienda, al rendir concepto negativo sobre ambas iniciativas, señaló los costos fiscales que implicarían y de modo particular, indicó que la ampliación de la licencia implicaría un costo de 260.000 millones de pesos anuales adicionales.

Del mismo modo, desde el sector productivo, se ha expresado que, para fomentar la inserción laboral formal de las mujeres jóvenes, es preciso que se generen condiciones favorables que incentiven su contratación. Así, en su Agenda Empresarial, el Consejo Gremial Nacional ha advertido, con base en los Estudios Económicos de la OCDE para Colombia del año 2013, que los costos no laborales asociados a la nómina, que existen en el país, resultan muy elevados en relación con los demás países de la región. Así mismo, un estudio de la ANDI denominado “Informalidad Comercial y Laboral en Colombia: Obstáculos para Construir un País más Justo y Equitativo” encontró que la estructura de costos no salariales para un smlmv en 2013 se calculaba monetariamente de la siguiente manera:

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-070 de 2013. Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada.

Costo no salarial	Valor (pesos)
Salario mínimo	616.000
Auxilio de transporte	72.000
Pensiones	73.920
Riesgos laborales	6.431
Cajas de compensación	24.640
Prima de servicios	57.288
Vacaciones	25.872
Cesantías	57.288
Intereses sobre cesantías	67.760
Dotaciones	48.048
Total	1.049.247

En este contexto, la competitividad laboral de Colombia debe ser evaluada con detenimiento al momento de crear mayores exigencias para la formalización del trabajo. Sin desconocer los beneficios sociales que debe tener, la población colombiana en materia laboral, la ANDI estima que debemos propender más por hacer accesible a la formalidad a más del 50% de la población desocupada laboralmente.

C. La medida propuesta puede reducir la empleabilidad de las mujeres jóvenes

En este contexto, la ANDI desea llamar la atención sobre un estudio que publicó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el año pasado, el cual se tituló “Maternidad y Mercados Laborales: Impacto de la Legislación en Colombia”. En este, analizó el impacto que tuvo aumento de la Licencia de Maternidad de 12 a 14 semanas, con la aprobación de la Ley 1468 de 2011. Para hacerlo, tomó datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE y aplicó un modelo econométrico de empleabilidad de mujeres y hombres.

El estudio encontró que el aumento en la Licencia de Maternidad tuvo un alto impacto entre las mujeres jóvenes (entre 18 y 30 años), toda vez que derivó en una reducción significativa en su empleabilidad, así como un aumento importante en su probabilidad de ser desplazadas hacia la informalidad o el autoempleo. Particularmente, el estudio determinó que estos efectos indeseables afectaron con mayor intensidad a las mujeres menos calificadas, que no contaban con estudios de educación superior.

Para evitar los efectos de selección adversa y de protección social negativa, se debe pensar en mecanismos que incentiven la inclusión laboral de las mujeres jóvenes. A manera de ejemplo, podrían plantearse programas especiales de capacitación y formación de mujeres jóvenes por parte del SENA que les faciliten el acceso al mercado laboral. Asimismo, podría pensarse en proyectos que generen condiciones para fomentar la formalidad. De otro lado, consideramos que pueden impulsarse campañas que promuevan el respeto por los menores que están por nacer y por quienes están bajo su protección. De esta manera, los beneficios de las Licencias de Maternidad podrían extenderse a las mujeres jóvenes que se encuentran en la informalidad.

D. El proyecto trae costos muy altos para el Fosyga

Según el artículo 207 de la Ley 100 de 1993, el pago de las Licencias de Maternidad y paternidad corresponden al Fosyga, particularmente la Subcuenta de Compensación.

Según datos del Ministerio de Hacienda, la entidad pagó en 2015, 461.011 millones de pesos por concepto

de estas licencias, de las cuales el 64% eran de maternidad y el 36% de paternidad. El Ministerio calculó que el proyecto costaría al Fosyga 260.000 millones de pesos adicionales, esto es, un aumento del 56% en relación con lo que paga actualmente.

E. Conclusión

A partir de lo anterior se encontró que:

1. Colombia ya se encuentra y en algunos aspectos supera el estándar internacional en protección de la maternidad.
2. La Comisión VII del Senado ya aprobó el Proyecto de ley número 034 de 2015 Cámara y 186 de 2016 Senado, que protege a las madres lactantes.
3. Estas medidas pueden reducir la empleabilidad de las mujeres jóvenes e impulsarlas hacia la informalidad o el desempleo, donde no existe protección a la maternidad.
4. El aumento presiona la estabilidad de la Subcuenta de Compensación del Fosyga y resta recursos disponibles para el sector de la salud.

Por lo anterior, respetuosamente, la ANDI solicita el **Archivo** de esta iniciativa.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Diciembre 5 de 2016

ANEXO: CUADRO COMPARATIVO DE LA LICENCIA DE MATERNIDAD EN AMÉRICA²

País	Semanas de licencia	Porcentaje de pago
Venezuela	18	100%
Chile	18	100%
Brasil	16	100%
Costa Rica	16	100%
Canadá	15	55%
Colombia	14	100%
Panamá	14	100%
Perú	13	100%
Haití	12	100%
Argentina	12	100%
México	12	100%
Ecuador	12	100%
Uruguay	12	100%
República Dominicana	12	100%
Guatemala	12	100%
El Salvador	12	75%
Nicaragua	12	60%
Paraguay	1	50%
Estados Unidos	12	0%
Honduras	10	100%
Bolivia	8	80%

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), La maternidad y paternidad en el Trabajo: La Legislación y la Práctica en el Mundo. Ginebra: Suiza, 2014.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE COMERCIO ELECTRÓNICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2016 CÁMARA, 163 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2016

Honorable Senador

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente del Congreso de la República

Edificio nuevo del Congreso carrera 7 N° 8-68

E. S. D.

Referencia: Comentarios al Proyecto de ley número 178 de 2016 Cámara 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

De manera atenta nos permitimos someter a su consideración, los comentarios y observaciones de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (en adelante, la CCCE), institución sin ánimo de lucro que agremia a más de trescientas (330) empresas colombianas de comercio electrónico e Internet, respecto del proyecto de Reforma Tributaria (en adelante, “El Proyecto”).

En primera medida, nos permitimos reconocer el esfuerzo del Gobierno nacional en la estructuración de esta iniciativa. La exposición de motivos y el desarrollo del articulado, demuestran el juicioso concurso realizado de tiempo atrás por el equipo de Gobierno, el cual continúa en manos del legislativo, quien con estricto rigor viene evaluando la iniciativa.

Ahora bien, como representantes de nuestras empresas afiliadas, de manera respetuosa queremos poner en su conocimiento que el desarrollo del comercio electrónico en general, se ve afectado por algunas disposiciones del proyecto. Por lo tanto, es nuestra responsabilidad, darles a conocer cuáles son dichas disposiciones, así como la interpretación y el impacto que representan para el desarrollo del comercio electrónico y por qué no decirlo, de la economía en general, en la medida en que las herramientas y tecnologías que fomentan la expansión del comercio electrónico y los negocios en Internet como una forma de interacción entre individuos, empresas y Gobierno, no solo redundan en la calidad de vida de todos los ciudadanos, sino que incrementan la productividad en aras de la consolidación de la economía del país.

En resumen, las disposiciones respecto de las cuales haremos mención, se refieren a los siguientes temas, cuya explicación respecto del impacto, se abordará a continuación: (i) Servicios de economía digital prestados desde el exterior; (ii) Encarecimiento de bienes y servicios digitales; y (iii) Reflexiones respecto del ICA.

1. Servicios de Economía Digital prestados desde el Exterior

Los artículos 173¹ y 178² del proyecto, incluyen las reglas especiales para la tributación de servicios de economía digital prestados desde el exterior.

Según la exposición de motivos, la modificación del literal b) del artículo 420 del Estatuto Tributario, pretende introducir la “(...) aplicación del **principio de destino** (vigente hoy en día para las ventas de mercancía) en las prestaciones de servicios desde el exterior, entendiendo que estas se encuentran sujetas a imposición cuando el destinatario y el usuario del servicio se encuentre localizado en el territorio nacional”. (Negritas por fuera del texto original).

Adicionalmente se señala que:

“(...) con la inclusión de este supuesto se pretenden abarcar estas nuevas formas de economía que por el momento son ajenas a supuestos de tributación, tales como “Suministro de páginas web, hosting, almacenamiento en la nube (cloud computing) y mantenimiento a distancia de programas y equipos. Suministro de software y sus actualizaciones. Suministro electrónico

¹ Artículo 173. Modifíquese el artículo 420 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 420. *Hechos sobre los que recae el impuesto.* El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

b) La prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, incluidas las cesiones de derechos, con excepción de los expresamente excluidos.

Parágrafo 3°. Para efectos del impuesto sobre las ventas, los servicios prestados y los intangibles adquiridos o licenciados desde el exterior se entenderán prestados, licenciados o adquiridos en el territorio nacional y causarán el respectivo impuesto cuando el usuario directo o destinatario de los mismos tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional.

² Artículo 178. Adiciónese el numeral 8 y un parágrafo transitorio al artículo 437-2 del Estatuto Tributario, así: (Artículo 437-2. Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas. Actuarán como agentes retenedores del impuesto sobre las ventas en la adquisición de bienes y servicios gravados:]

8. Las entidades emisoras de tarjetas crédito y débito, los vendedores de tarjetas prepago, los recaudadores de efectivo a cargo de terceros, y los demás que designe la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN) en el momento del correspondiente pago c abono en cuenta a los prestadores desde el exterior, de los siguientes servicios electrónicos o digitales:

a) Suministro de páginas web, hosting, almacenamiento en la nube (cloud computing) y mantenimiento a distancia de programas y equipos;

b) Suministro de software y sus actualizaciones;

c) Suministro electrónico de imágenes, texto y otro tipo de información, así como la disponibilidad de acceso a bases de datos digitales;

d) Suministro de servicios audiovisuales (entre otros, de música, videos, películas y juegos de cualquier tipo, así como la radiodifusión de cualquier tipo de evento);

e) Suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia;

f) Suministro de otros servicios online (publicidad, plataformas participativas, plataformas de pagos, entre otros);

g) Y los demás servicios que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales determine mediante resolución.

Parágrafo transitorio. El sistema de retención previsto en el numeral 8 del este artículo, empezará a regir dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

de imágenes, texto y otro tipo de información, así como la disponibilidad de acceso a bases de datos digitales, Suministro de servicios audiovisuales (entre otros, de música, videos, películas y juegos de cualquier tipo, así como la radiodifusión de cualquier tipo de evento, Suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia Suministro de otros servicios online (publicidad, plataformas participativas, plataformas de pagos, entre otros)”.

“Finalmente, y a efectos de determinar la territorialidad del impuesto cuando se trata de venta de bienes incorporales o prestación de servicios desde el exterior se establecen una regla general en parágrafo 3° en donde se indica que toda prestación de servicios o adquisición de incorporales se entiende prestado o adquirido en Colombia cuando el usuario directo o el destinatario tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional”. (El resaltado es nuestro).

Según se observa, el propósito de las normas antes transcritas es principalmente, “abarcar estas nuevas formas de economía que por el momento son ajenas a supuestos de tributación”, supuesto que entiende la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico, pero que no puede ser ajena al sinnúmero de impactos e inconveniencia de las disposiciones propuestas, por las consideraciones que se expondrán a continuación:

1.1. Imposibilidad material de efectuar una retención e impactos operativos para los agentes retenedores

El proyecto distingue entre tres (3) posibles agentes retenedores del impuesto a las ventas para los denominados servicios de “economía digital” y abre la puerta a la “indefinición jurídica” quedando al arbitrio de la DIAN la posibilidad de determinar otros posibles agentes retenedores.

En efecto, el proyecto incluye como agentes retenedores a las siguientes entidades:

(i) Las entidades **emisoras de tarjetas débito y crédito**, que corresponderían a los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia habilitados para tal fin.

(ii) Los **vendedores de tarjetas prepago** de los servicios electrónicos y digitales prestados desde el exterior que defina la norma. En este evento se entendería por ejemplo que la norma abarcaría a comercios tales como grandes superficies y similares, que expenden tarjetas prepago inclusive a Pasarelas de Pago tales quien expende tarjetas prepago.

(iii) Los **recaudadores de efectivo a cargo de terceros**. En este evento, entenderíamos que la norma pretende aplicar a entidades quienes recaudan efectivo a nombre de prestadores del exterior.

Ahora bien, los desarrollos operativos, el impacto, así como la imposibilidad material de realizar la retención propuesta, pueden ser distintos según el agente retenedor que corresponda. Por lo anterior, realizaremos por separado, el análisis en cada uno de los eventos mencionados.

1.2. Implicaciones para los emisores de tarjetas débito y crédito

1.2.1. Imposibilidad material de los bancos locales para realizar la retención a un comercio internacional

En el esquema tradicional de autorización, liquidación y compensación de transacciones tanto a nivel lo-

cal como internacional, son los “*bancos adquirentes*”³ del país en el que se encuentra establecido el comercio, los responsables de realizar las retenciones tributarias, en el entendido que los mismos han celebrado previamente un contrato con los establecimientos de comercio para recibir y compensar los saldos que reciban con ocasión de las ventas canceladas con medios de pago electrónicos.

Por su parte, los “*bancos emisores*” son los que emiten las tarjetas débito y crédito a los consumidores en nombre de las franquicias. No es de la naturaleza de un banco que actúa como emisor, realizar retenciones tributarias a los comercios, por cuanto los mismos **no tienen una relación contractual de adquirencia**, que según se explicó arriba, la establece el banco adquirente.

Para explicarlo con un ejemplo, el Comercio “X” localizado en USA tiene en el Banco “A” en USA su cuenta de adquirencia, en donde recibe Los recursos por concepto de ventas efectuadas con pagos electrónicos.

A su turno el cliente del Comercio “X”, llamémoslo Cliente “Z” ubicado en Colombia y quien tiene una tarjeta de crédito emitida por un banco local “Banco D”. El Banco “D” solo tiene la relación con el Cliente “Z” y no con el Comercio “X”. En su condición de emisor, autoriza el pago de la transacción y transfiere los recursos correspondientes al banco adquirente “A” una vez finalizado el proceso de “compensación y liquidación de operaciones”, obligándose a pagar la totalidad del valor autorizado, sin que pueda realizar ningún descuento o retención.

Por lo tanto quien está llamado a efectuar las retenciones tributarias del Comercio en el exterior, es en estricto sentido el Banco Adquirente del exterior, el Banco “Y” en nuestro ejemplo. En consecuencia, y dado que los montos a pagar no dependen de la entidad emisora local, sino de sistemas de compensación y liquidación internacionales, resulta materialmente imposible para un banco emisor local realizar la retención que prevé el proyecto.

Por lo tanto, no podría hablarse en estricto sentido de una “retención” del Impuesto al Valor Agregado sobre las ventas debido a la imposibilidad material de realizarla un banco emisor local.

1.2.2. Los consumidores colombianos son quienes asumirían un “impuesto” o “cargo” adicional

Según mencionamos en el numeral precedente, dada la imposibilidad material de los bancos locales de realizar una retención a los comercios internacionales, son los consumidores o tarjetahabientes colombianos quienes asumirían la mal denominada “retención del IVA”, generando un sobrecosto al valor de la transacción y un

³ De acuerdo con el artículo 2.1.4.1.1 del Decreto Único del Sector Hacienda (Decreto 2555 de 2010), se entiende por “Establecimiento de crédito emisor” y “Establecimiento de crédito adquirente” lo siguiente:

a) Establecimientos de crédito emisores: son los establecimientos de crédito que, dentro de un sistema abierto de tarjetas, emiten tarjetas débito o crédito a favor de los tarjetahabientes;

b) Establecimientos de crédito adquirentes: son los establecimientos de crédito que, dentro de un sistema abierto de tarjetas, pagan **a los propietarios de los establecimientos de comercio en los cuales los tarjetahabientes realizan adquisiciones con tarjetas débito o crédito, el valor de las utilidades efectuadas con tales tarjetas;**

encarecimiento a las operaciones de comercio electrónico en general.

En efecto, reconociendo la imposibilidad material y contractual de realizar la retención al banco adquirente internacional por parte del emisor local, el Proyecto denomina “Retención” lo que entenderíamos un impuesto adicional o cargo adicional que estaría cubriendo directamente el tarjetahabiente.

En teoría el sujeto pasivo de una retención sería el proveedor de servicios desde el exterior. Sin embargo, por la imposibilidad explicado, quien termina siendo gravado es el consumidor quien en términos técnicos **no debería asumir la carga tributaria derivada del valor agregado de un bien o servicio proveído y adquirido desde el exterior**. En este sentido, la carga tributaria real recae sobre el consumidor final para quien se encarece desproporcionadamente el acceso a estos servicios.

1.2.3. Dada la complejidad del nuevo “impuesto” o “cargo” adicional, el proyecto implicaría que se realicen presunciones respecto de los elementos del tributo o cargo adicional y que se corran múltiples riesgos en perjuicio del consumidor

Teniendo en cuenta la imposibilidad material y contractual mencionada, el nuevo tributo o cargo adicional para el consumidor supone asumir o presumir un sinnúmero de eventos que nos llevan a cuestionar la factibilidad técnica de la iniciativa, en donde en últimas, reiteramos, se encarece el costo para el consumidor colombiano.

A continuación, enunciamos los elementos que deben presumirse para efectos de que los bancos emisores estimen el cálculo del gravamen propuesto, así como de los potenciales riesgos que deben asumir los emisores y que en últimas perjudican al consumidor:

a) **Presunción de la base gravable:** dado que los bancos emisores no pueden materialmente diferenciar respecto de qué parte del valor de la compra debe aplicarse el IVA, pues no tienen la información del comercio internacional, los mismos deberán asumir la base gravable. Veámoslo con un ejemplo:

Un tarjetahabiente colombiano “A” adquiere un servicio en el comercio del exterior “B” que vale US\$90. Al adquirirlo a través de una “Plataforma de Pagos” “C”, el costo total de la transacción es de US\$100 que incluye el costo de intermediación que le paga el Comercio “B” y que para el ejemplo sería US\$10.

Dada la imposibilidad material del emisor en Colombia de identificar con cada comercio internacional el valor del servicio gravado, el IVA termina siendo sobre US\$100.

b) **Riesgo de efectuar una “retención” o “cobro” indebido:** la denominada “retención” o lo que entendemos como un “pago adicional”, implica que los bancos emisores colombianos, identifiquen el tipo de comercio que desarrolla las actividades previstas en el artículo 178 del proyecto.

En este sentido, existe un estándar utilizado por las franquicias, conocido como “Merchant Category Code⁴” (MCC) el cual es asignado por el adquirente

al comercio, y que entendemos sería la única posibilidad de identificar la actividad objeto de la medida. El MCC hace parte de los códigos numéricos que vienen en la solicitud de autorización de un pago con tarjeta de crédito.

Ahora, si se toma el MCC, es posible que se corran los siguientes riesgos, imposibles de mitigar por parte de los emisores colombianos, quienes deberían asumir una responsabilidad adicional producto de la norma en comento:

- Que el comercio internacional esté mal clasificado por el banco adquirente internacional en una categoría incorrecta. En este caso, supongamos que el consumidor colombiano adquiere un producto o servicio no incluido dentro del listado del 178 y el comercio internacional estuviere mal clasificado.

Dada la parametrización que deberían efectuar los bancos, automáticamente se generaría un sobrecosto del 19% para el consumidor, quien una vez revise su extracto bancario interpondrá las reclamaciones a que hubiere lugar, tanto al banco emisor, como a la autoridad tributaria para que anulen el cobro indebido.

En este caso debe revisarse cómo tiene previsto la DIAN resolver las solicitudes de este tipo y la carga operativa que este tema representa.

En paralelo, debe considerarse el impacto para el desarrollo del comercio electrónico y la confianza de los consumidores en los medios de pago electrónicos, en detrimento de su crecimiento y del potencial uso o preferencia del efectivo o de medios de pago adicionales que no permitirían ser objeto de una adecuada trazabilidad.

- Que el comercio internacional se dedique a varias actividades incluidas las relacionadas en el artículo 178 y otras no gravadas. En ese sentido, si el consumidor adquiere un servicio no gravado, a pesar de encontrarse bien clasificado el comercio, también sería objeto del cobro del 19% en la medida que no es posible realizar una depuración a ese nivel y es materialmente imposible para los emisores identificarlo.

En este evento también se asumen los riesgos arriba mencionados, perjudicando no solo al consumidor final y al desarrollo del comercio electrónico, sino que además los emisores, para darle cumplimiento al mandato de “retención” asumen una responsabilidad adicional, inclusive penal, al presumir el tipo de comercio objeto del importe y la generación de un probable “cobro de lo no debido”.

c) **Presunción de territorialidad:** Dada las complejidades expuestas en páginas precedentes, especialmente en el sentido de que quien realizaría el cobro sería un “emisor local” y no así un “banco adquirente”, los emisores colombianos tendrían que presumir que todos los consumos están ocurriendo en Colombia porque no tienen forma de diferenciar los consumos realizados y/o disfrutados en el exterior, lo que representa inclusive la aplicación de extraterritorialidad de la norma, contrariando nuestros preceptos constitucionales.

of these cards as a form of payment. The code reflects the primary category in which the merchant does business and may be used by credit card companies to offer cash back rewards or reward points, for spending in specific categories. Additionally, the MCC is used to classify the business by the type of goods or Services it provides”.

⁴ Según Wikipedias: “A merchant category code (MCC) is a four-digit number assigned to a business by credit card companies (for instance, American Express, MasterCard, VISA) when the business first starts accepting one

A manera de ejemplo, un estudiante becado que adquiere un servicio provisto desde el exterior y lo adquiere pagando con su tarjeta emitida por un banco colombiano en la ciudad del exterior donde se encuentre estudiando, quedaría gravado. En esta medida, el emisor que realice el cobro del IVA sobre consumos realizados en el exterior estaría cometiendo un delito contra el consumidor por gravar un consumo en contra de la ley colombiana impositiva que no aplica extraterritorialmente.

d) **Presunción del modelo de negocio:** La norma como está planteada opera bajo un supuesto de que todos los servicios que se enumeran tienen un modelo de negocio y de cobro igual. Es decir, que servicios de plataformas colaborativas ejercen ventas directas sobre el usuario y no en ningún punto sobre los otros participantes de la prestación del servicio. Por ejemplo, no es igual el modelo de negocio de plataformas de intermediación tecnológica del transporte al de envíos o domicilios, prestación de servicios personales, provisión de audiovisuales, música, banco de imágenes, por mencionar algunos casos, adicionalmente implica que las Entidades Financieras, realicen múltiples presunciones: hecho generador, la base gravable, si se está prestando un servicio o comercializando un bien y el lugar en que se está prestando o consumiendo el servicio.

1.3. Impacto para los emisores colombianos

En las líneas precedentes ya hemos expuesto algunos de los impactos para los emisores colombianos. No se trata únicamente de los desarrollos operativos y tecnológicos que deberían implementarse para identificar el tipo de transacciones objeto del nuevo “impuesto” o “cargo adicional”.

Adicionalmente, deben implementarse un sistema de comunicación con la Autoridad Tributaria para gestionar el sistema de reportería y conciliación, producto de la “retención” o “cargo adicional”.

Principalmente, frente a la complejidad de identificar si la transacción realmente corresponde a aquel objeto del gravamen, los emisores colombianos asumirían los riesgos por los cobros indebidos al consumidor y la omisión de las retenciones a la Autoridad Tributaria, asumiendo actividades que no están dentro del objeto social y que representan una carga adicional que requiere una remuneración del Estado en la medida que corresponde a un servicio público, a una función pública.

Estas cargas adicionales que impone la norma, pone a los emisores en constante riesgo de incumplimiento, pues como se explicó, es imposible que una entidad financiera controle el detalle de todas las transacciones de bienes y servicios que realizan los colombianos. Adicionalmente se desconoce que debido al desarrollo que tiene la economía digital a nivel global, para las Entidades Financieras, es imposible identificar el surgimiento de alguna plataforma de servicios electrónicos digitales definidos en el artículo 178, de manera que se puedan gravar las transacciones recibidas de alguna de estas plataformas. El margen de error es altísimo, de modo que el riesgo de incumplimiento es altísimo también. Tal riesgo podría llevar a los agentes recaudadores a, simplemente, dejar de procesar transacciones con el exterior como sucedió en la provincia de Buenos Aires cuando desarrollaron una norma similar a esta.

Los artículos 173 y 178, entonces, desconocen las implicaciones tecnológicas y administrativas de las obligaciones impuestas al agente retenedor. Puntualmente, pone en cabeza de este una carga excesiva para poder identificar cada una de las transacciones en que se esté pagando por los servicios sujetos a retención.

Debe considerarse además, en términos de impacto para los consumidores, que los costos en materia de desarrollo y gestión de riesgos que asumirían los emisores, se trasladarían a los usuarios debido al encarecimiento de los servicios.

Otro riesgo a considerar y que dependería del desarrollo operativo que establezcan los emisores, existe un posible riesgo de incumplimiento, pues es posible en el caso del pago con tarjeta de crédito, es posible que se autorice el pago únicamente por el valor de la venta, pero el tarjetahabiente no tenga cupo disponible y se decline la transacción por el saldo restante, o se genere un sobregiro.

Finalmente, consideramos que los emisores también se verán impactados en el incremento potencial de peticiones, quejas y reclamos por parte de los consumidores, con ocasión de la desinformación de la “retención” o “cargo adicional”. En ese sentido, es de esperarse la presentación de múltiples reclamaciones bien sea por desconocimiento de la norma, por tributación indebida y demás posibilidades asociadas a la complejidad y falta de claridad de la norma.

1.3.1. Impacto para la Autoridad Tributaria

A fin de recibir la información correspondiente a los recursos recaudados por los “agentes retenedores” a que se refiere la norma, al igual que los emisores, la Autoridad Tributaria deberá contar con un proceso operativo y tecnológico que le permita llevar el control y realizar las conciliaciones necesarias, compensar solicitudes de devoluciones por cobros indebidos, errados y/o por inconsistencias en la TRM del valor de la transacción finalmente liquidado.

Al respecto deben considerarse las complejidades operativas que llevaron al desmonte de la devolución de los puntos del IVA, la cual fue derogada por medio del artículo 77 de la Ley 1739 de 2014 y las dificultades para registrar Impuesto al Consumo en los pagos electrónicos a fin de identificar los hechos objeto de devolución.

La reforma propuesta plantearía dificultades operativas similares, dada la complejidad en establecer si la retención se realizó debidamente y considerando las múltiples presunciones que deben realizar los emisores, advertimos que la Autoridad Tributaria se vería obligada a efectuar las devoluciones a favor de los clientes por concepto de cobros de IVA indebidos. Lo anterior, en la medida en que el Estado carece de facultades para recaudar impuestos que la Ley no establece (valor monto, por ej.), los cuales, bajo el supuesto del proyecto, estarían indefinidos, y aún peor, “presumidos”.

1.3.2. Doble Tributación

En línea con las implicaciones y riesgos para la Autoridad Tributaria, es importante destacar el riesgo potencia para el país, en el sentido de la posible vulneración del cumplimiento de Tratados sobre Doble Tributación.

Especialmente se vislumbran posibles incumplimientos de tratados de doble tributación donde se co-

bró el IVA sobre un valor total supuesto y no sobre únicamente el valor de la plataforma o del servicio digital gravado.

1.4. La norma es ambigua y de imposible interpretación, lo cual genera problemas estructurales de implementación y aplicación

Además de las consideraciones sobre la imposibilidad material de efectuar las retenciones, los impactos para los emisores, consumidores y la misma autoridad tributaria, el proyecto contiene referencias que dificultan aún más su aplicación y ponen en riesgo inclusive el crecimiento del comercio electrónico.

Particularmente los artículos 173 y 178 de la reforma contienen nociones que carecen de definición y frases cuya interpretación genera graves dudas de interpretación, de manera que se crean dificultades en la aplicación e implementación como las siguientes:

El artículo 178 establece los servicios objeto de retención, pero se trata de una disposición abierta que no admite un mínimo juicio de legalidad, pues le permite a la DIAN definir otros servicios sujetos a retención; además, no explica de manera clara la base gravable del tributo, y por tanto es contraria al principio de tipicidad y legalidad en materia tributaria.

Adicionalmente, no existe precisión respecto de los agentes retenedores y los servicios a los cuales se extenderían, de forma tal que pudiera estar dentro de su alcance todos los servicios ofrecidos a través de comercio electrónico. Por ejemplo: ¿qué se entiende por vendedor de tarjeta prepago, recaudador de efectivo a nombre de terceros, publicidad, plataformas participativas, plataformas de pagos?

El parágrafo 3° del artículo 420 del ET, modificado por el artículo 173 de la reforma⁵, pretende aplicar a “Modos” de comercio transfronterizo de servicios que no tienen ningún punto de contacto con Colombia, como es el “Modo 2” definido por la Organización Mundial del comercio como el “*modo de suministro o comercio de servicios*”, en que los servicios se suministran en el territorio de un miembro de un acuerdo comercial a consumidores de otro miembro.

Este *modo de suministro* requiere que el consumidor de servicios se traslade al extranjero. Ejemplos son los viajes al extranjero para recibir tratamiento médico o para matricularse en un programa educacional” (fuente OMC). En efecto, estos servicios son prestados desde el exterior y se consideran *prestación transfronteriza*, pero se trata de transacciones que NO ocurren en Colombia a pesar de que la tarjeta de crédito o medio de pago pueda ser expedido por bancos colombianos.

1.5. Asimetrías tributarias en perjuicio de la industria nacional

El artículo 178 del proyecto impone cargas tributarias asimétricas para proveedores colombianos y extranjeros. Lo anterior no solo crea ventajas competitivas para los extranjeros en detrimento del productor

colombiano sino que también atenta contra el principio de trato justo y equitativo y el de trato nacional, imperante en todos los tratados bilaterales de inversión, y el principio preponderante de equivalencia funcional entre el mundo offline y online (es el caso de la publicidad digital con IVA del 19%, frente a la publicidad en impresos con IVA del 5%).

De igual manera, para los tarjetahabientes se generaría un desestímulo al uso de medios de pago electrónicos emitidos por entidades financieras nacionales, en razón a que el gravamen sería aplicable tan solo a medios de pago nacionales, y se estaría estimulando otros medios de pago no regulados ni emitidos por entidades financieras nacionales vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o migrando al efectivo.

2. La reforma tributaria encarece los bienes y servicios digitales, afectando negativamente el desarrollo económico del país, desincentivando la bancarización y propiciando la reducción de la inversión extranjera.

El Proyecto establece las siguientes modificaciones respecto del IVA para bienes y servicios digitales:

Régimen actual	Reforma propuesta
<p>Sin IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • PC menores a 82 UVT • Tabletas menores a 43 UVT • Internet estratos 1 y 2 (exentos) • Internet estrato 3 (excluido) • Patentes, marcas y bases de datos • Mercadeo digital <p>IVA 16%</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otros PC y tabletas • Teléfonos móviles inteligentes • Celulares • Internet estratos 4, 5, 6 • Software • Datos móvil • Comercio electrónico • Voz móvil (más sobretasa 4%) 	<p>Sin IVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • PC menores a 33 UVT • Tabletas menores a 22 UVT • Teléfonos móviles inteligentes menores a 22 UVT • Internet estratos 1 y 2 (excluidos) <p>IVA 5%</p> <ul style="list-style-type: none"> • Internet estrato 3 <p>IVA 19%</p> <ul style="list-style-type: none"> • Otros PC, tabletas y teléfonos móviles Inteligentes • Internet estratos 4, 5, 6 • Plataformas • Software • Datos y voz móvil (+ sobretasa 4%) • Patentes, marcas y bases de datos • Comercio electrónico • Mercadeo digital y otros servicios digitales en la red

2.1. Encarecimiento de la economía

En contravía del desarrollo del país y de las metas en cuanto a masificación del uso de internet, las medidas propuestas resultarán en un aumento transversal en los precios de la gran mayoría de herramientas IT actuando en desconocimiento de las necesidades de lo propuesto por el estudio del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (de aquí en adelante DANE) en 2015 en el que se evidenció que del total de los 14 millones de hogares colombianos 8.199.000 no tienen conexión a internet, y que de estos 3.656.000 expresaron como su razón principal que es muy costoso⁶.

En otras palabras, los hogares Colombianos quedarán cada vez más rezagados, sobre todo teniendo en cuenta que lo que se afecta no es solo la conexión, si no todos los servicios que se proveen por internet.

Aún más preocupante es el perjuicio que le causarán a las microempresas en especial, sobre todo a las de menos de 3 empleados, las cuales son la que más baja

⁵ Parágrafo 3°. Para efectos del impuesto sobre las ventas, los servicios prestados y los intangibles adquiridos o licenciados desde el exterior se entenderán prestados, licenciados o adquiridos en el territorio nacional y causarán el respectivo impuesto cuando el usuario directo o destinatario de los mismos tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional. (Destacamos).

⁶ Indicadores básicos de tenencias y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en Hogares y Personas de 5 y más años de edad 2015. DANE.

penetración tienen en estos aspectos digitales y que más apoyo necesitan⁷.

PC; tabletas; smartphones; propiedad intelectual; mercadeo digital; acceso a internet fijo; voz móvil; acceso a internet/datos móviles; software; hosting de páginas; servicios de cloud computing; acceso a textos, imágenes, contenidos online; aprendizaje a distancia – todos estos bienes y servicios son fundamentales para aquellas personas que encuentran en la digitalización de servicios la mejor forma para acceder a nuevos mercados y a servicios que de otra manera no podrían demandar.

Encarecerlos (cuando no están gravados o tienen una tarifa actualmente más baja o gozan de beneficios dados unos umbrales establecidos) significa **afectar gravemente al ciudadano**, rezagándolo en temas de educación, emprendimiento, capacidad de trabajo.

A su turno, el artículo 178 además de encarecer el comercio electrónico en general, como se mencionó en los numerales precedentes, también encarecería los procesos de aprendizaje de personas en Colombia que actualmente tienen acceso a cursos en línea con profesores de las mejores universidades y con contenidos novedosos y de última generación, limitando así el acceso al conocimiento y la educación virtual.

El encarecimiento de bienes mediante los cuales se accede a internet (computadores, celulares inteligentes, tabletas) y la reducción de los beneficios tributarios actuales para la compra de equipos, solo permitirá a los colombianos de menores ingresos el acceso a equipos de baja gama que no son los apropiados para la educación del futuro (pues son de baja memoria, procesamiento, etc.). Esto es peor, dado que los umbrales de UVT que establecían qué equipos estaban exentos o no de IVA, en la práctica son actualmente muchas menores dada la fluctuación de la tasa de cambio. Reducir las UVT a la tasa de cambio actual empeora la situación del colombiano. Esta situación puede llevar a un aumento en el contrabando de estos bienes.

En consecuencia, se generaría un freno al emprendimiento digital, pues los desarrolladores colombianos que plantearon modelos de negocio asociados a pagos en el exterior, y/o plataformas o sistemas de cloud ahora verán incrementados sus costos y, en tal sentido, se elevarán los costos para los consumidores de estos productos.

Es importante mencionar que no conocemos los soportes técnicos en los que se basó el Proyecto para sustentar el valor del incremento desproporcionado del IVA sobre servicios de internet para el estrato 3. Excluir los servicios de acceso a internet para este estrato de los beneficios tributarios significa perjudicar en generación de competencias y oportunidades de educación y trabajo a la mayoría de la población colombiana.

La reforma impone IVA a bienes que tradicionalmente no han estado gravados como, por ejemplo, los libros digitales. A pesar de constar en el Plan Nacional de Desarrollo el deber de fomentar la digitalización y producción de libros usando herramientas tecnológicas, la reforma termina por torpedear estos objetivos del Gobierno.

⁷ Encuesta de caracterización de las Mipyme colombianas y su relación con la tecnología http://www.mintic.gov.co/portai/604/articles-5328_cuantitativa.pdf

2.2 Desincentivos a la bancarización

Por otra parte, con la reforma se está fomentando la desbancarización, la informalidad y el uso del efectivo en los pagos, contrario a las líneas de desarrollo del Gobierno, principalmente a las definidas en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con la bancarización, el estímulo al uso de los medios de pago electrónicos.

Debido a los costos adicionales que impone a las transacciones electrónicas y al dificultar el uso de pagos electrónicos mediante tarjetas de crédito y débito, podrían incrementarse los riesgos asociados a los pagos electrónicos precisamente porque se fomenta que surjan nuevos sistemas de pago que eviten la aplicación de estos impuestos (por ejemplo, cuentas en el exterior). Esto además dificulta las labores de fiscalización de la DIAN.

Así mismo, se genera un desincentivo a pagos electrónicos, poniéndoles en una peor situación de la que estaban frente a sistemas de pago en efectivo. La reforma genera incentivos a la disminución de la capacidad de ejercer trazabilidad a las transacciones financieras, afectando así el proceso de legalización de sectores que venía adelantando el Gobierno nacional a través del uso de plataformas electrónicas.

La medida también es contraria al Plan Nacional de Desarrollo en cuanto desincentiva los pagos virtuales, poniendo así en riesgo el objetivo de migrar “transacciones en efectivo a transacciones electrónicas”. Puede pensarse que se convierte la norma en un incentivo para hacer un bypass al sistema financiero colombiano. Una diferencia del 19% en precios provee incentivos suficientes a la definición de un mecanismo de uso masivo de procesamiento de pagos que no implique el uso de servicios financieros colombianos, con lo cual se incentiva el pago de servicios digitales a través de tarjetas prepagadas y otro tipo de alternativas en el mercado gris.

Finalmente, advertimos que la norma se convierte en un desincentivo para la creación de nuevas plataformas de economía colaborativa, que eviten el paso por el sistema financiero.

2.3 Reducción de la inversión extranjera en el sector TIC

Las barreras tributarias mencionadas pueden significar una menor expectativa de ingresos en razón a que las mismas dejan a los potenciales demandantes de servicios online con menos posibilidades de acceder a planes de datos móviles con un 23% de impuesto efectivo al consumo y a los demandantes de servicios online, con un sobrecargo del 19%, el cual es asimétrico con el cargo cobrado por oferentes nacionales.

Lo anterior, tiene además el potencial de impactar negativamente el crecimiento, no solo del sector TIC, sino de todos los sectores de la economía, pues virtualmente todos implementan y se sirven de desarrollos tecnológicos en sus operaciones.

En efecto, el Banco Mundial demostró que un incremento del 10% en la penetración de servicios de internet puede generar un 1% de crecimiento del PIB. El incremento de los precios deja aún más lejos de la frontera del mercado a aquellos que aún no tienen acceso y saca a algunos que –por los bajos costos– acaban de entrar al mercado de servicios de datos fijos y móviles.

Finalmente, los cambios introducidos en la reforma constituyen una potencial violación a los términos es-

tablecidos en el Tratado de Libre Comercio suscrito, entre Colombia y EE. UU.

3. Reflexiones respecto del ICA

Finalmente, los artículos 293 y 294⁸, sobre la territorialidad del Impuesto de industria y Comercio, proponen una tarea que implicaría declarar este tributo en los 1.122 municipios de Colombia, tarea titánica para el comercio electrónico, sector que en su gran mayoría está compuesto por Mipymes, por ejemplo en el caso de las empresas que conforman la Cámara Colombiana de Comercio de Electrónico, 70% son Mipymes y tan solo 30% son grandes empresas; de las cuales el 53% son tiendas online, estas empresas no tienen la capacidad para declarar en cada uno de los 1.228.

En contra de la naturaleza del internet que no posee barreras territoriales, la propuesta del ICA aunque bien fundada, desincentiva la comercialización a nivel nacional, aun teniendo en cuenta el artículo 294, que crea el formulario único nacional y promueve convenios con entidades financieras que permitan el pago a nivel nacional; los comerciantes deberán limitar sus envíos a municipios donde en caso de ser requeridos puedan responder con mayor celeridad, limitando su distribución de forma tal que esta no genere excesivas cargas operativas incluyendo las contables y pueda controlar la cantidad de municipios a la cual es responsable tributariamente.

En consecuencia, es inoperable un ejercicio a nivel nacional con la imposición del ICA de la forma propuesta para el del pago del ICA en cada municipio en el que se entregue la mercancía, lo que convertiría la propuesta en una barrera y un desincentivo a la expansión de estos servicios a nivel nacional.

⁸ Artículo 293. Territorialidad del impuesto de industria y comercio. El impuesto de industria y comercio se causa a favor del municipio en el cual se realice la actividad gravada.

Se mantienen las reglas especiales de causación para el sector financiero señaladas en el artículo 211 del Decreto-ley 1333 de 1986; de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 383 de 1997; y de la actividad industrial prevista en el artículo 77 de la Ley 49 de 1990. Entendiendo que el industrial tributa solamente en el municipio de la sede fabril y que la comercialización de sus productos es la culminación de su actividad industrial.

1. En el caso de actividad de servicios, el ingreso se entenderá percibido en el lugar donde se ejecute la prestación del mismo.

2. Las ventas directas al consumidor a través de correo, catálogos, compras en línea, televentas y ventas electrónicas se entenderán como una actividad comercial gravada en el municipio que corresponda al lugar de entrega de la mercancía.

3. En el caso de actividades de transporte el ingreso se entenderá percibido en el municipio o distrito desde donde se despacha el bien, mercancía o persona.

Artículo 294. Declaración y pago nacional. Los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio deberán declarar en el formulario único nacional diseñado por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para efectos de la presentación de la declaración y el pago, los municipios y distritos deberán suscribir convenios con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, con cobertura nacional, de tal forma que los sujetos pasivos puedan cumplir con sus obligaciones tributarias desde cualquier lugar del país, sin perjuicio de remitir la constancia de declaración y pago al municipio sujeto activo del tributo, dentro del término que este señale.

Conclusiones y recomendaciones

Frente a lo anterior y teniendo en cuenta la complejidad, ambigüedad y el impacto que representa para el desarrollo del comercio electrónico, además del hecho de que No existen jurisdicciones que tengan una medida similar implementada, sugerimos respetuosamente que no se aplique y sean eliminados de la reforma los artículos 173 y 178; nuestra propuesta al respecto sería la creación de un Comité Intersectorial que revise el análisis de la OCDE en cuanto a estos temas, para de esta forma ejecutar un plan que promueva la evolución de la economía en Colombia y el desarrollo de un ambiente propicio para los nuevos modelos emergentes, lo cual reduciría el riesgo de frenar el crecimiento del ecosistema digital.

—Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera atenta solicitamos se evalúe el impacto en el incremento del IVA y se establezca un porcentaje que genere un menor impacto en la economía digital.

—En relación con las nuevas normas que implicarían el pago de ICA en el lugar de entrega de cada bien, sugerimos eliminarlas o modificarlas de tal forma que se evite esta inmensa carga a las compañías que realizan comercio electrónico, que independientemente de donde entregan sus productos, realizan actividades en su lugar de domicilio y es por tanto este lugar el que resulta más apropiado para el pago del tributo.

Esperamos que las anteriores consideraciones sean de utilidad para la labor que usted adelanta y quedamos a su disposición para aclarar, profundizar o sustentar cualquiera de los anteriores comentarios.

Cordialmente,

VICTORIA EUGENIA VIRVIESCAS CALVETE
Directora Ejecutiva

* * *

COMENTARIOS DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN JOSÉ AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA

“Reforma Tributaria Estructural”.

Octubre 18 de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliotecas y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa San José del municipio de Oporapa (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cá-

mara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,



Esp. JESÚS MARÍA CAMPO IBAGÓN
C.C. 4.918.757 La argentina
Rector

**COMETARIOS DE LA INSTITUCIÓN
EDUCATIVA NUESTRA SEÑORA DEL
CARMEN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA**

“Reforma Tributaria Estructural”.

Miraflores, Guadalupe-Huila, 16 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliotecas y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:


Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del municipio de Guadalupe (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente;



Esp. JOSÉ MILLER GÓMEZ PERDOMO
Rector I.E. NTRA SRA DEL CARMEN
C.C. 4.912.463 de Guadalupe-(H)

* * *

**COMENTARIOS DEL INSTITUTO EDUCATIVO
CARLOS RAMÓN REPIZO CABRERA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016
SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA**

Reforma Tributaria Estructural.

San Agustín, Huila, 17 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y al

progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kits escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de aulas para el Desarrollo Curricular (ADC), equipadas con *softwares* innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica:

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, ya que generan mayor interés por aprender y mitigan la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y, de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

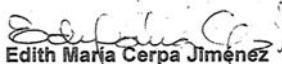
Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control, **pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normativa legal vigente.

Es por ello que en calidad de rectora de la Institución Educativa Carlos Ramón Repizo -Cabrera del municipio de San Agustín (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno central no ha logrado solventar. Nada garantizará que, una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente;


Edith María Cerpa Jiménez
Rectora IE Carlos Ramón Repizo Cabrera
C.C. 37936550 de Barrancabermeja Santander

* * *

**COMENTARIOS DE LA INSTITUCIÓN
EDUCATIVA PROMOCIÓN SOCIAL AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016
SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA**

Reforma Tributaria Estructural.

Neiva, Huila, 15 de noviembre de 2018

Doctor

MAURICIO LIZCANO A RANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y al progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo, con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kits escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación

Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva, entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADG, equipadas con *softwares* innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, ya que generan mayor interés por aprender y mitigan la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y, de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control, **perenen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

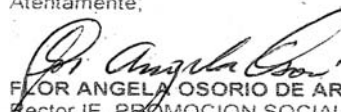
En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normativa legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa **Promoción Social** del municipio de Neiva (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno central no ha logrado solventar. Nada garantizará que, una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,

Atentamente,


FLOR ANGELA OSORIO DE ARMERO
Rector IE PROMOCION SOCIAL
C.C. 28.680.110

**COMENTARIOS DE LA INSTITUCIÓN
EDUCATIVA ROBERTO DURÁN ALVIRA AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016
SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA**

Reforma Tributaria Estructural.

Neiva, Huila, 15 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y al progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo, alternativo de inclusión y desarrollo económico que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de **\$808.500** millones de pesos a nivel nacional y **\$51.822** millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kits escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular (ADC), equipadas con *softwares* innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, ya que generan mayor interés por aprender y mitigan la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y, de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centra-

les, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control, **per-
tencen al Régimen Tributario Especial y tributan
sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa
única especial del veinte por ciento (20%).**

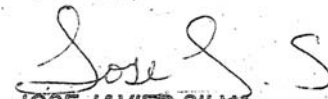
En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normativa legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa **Roberto Durán Alvira** del municipio de **Neiva** (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno central no ha logrado solventar. Nada garantizará que, una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,

Atentamente;



JOSE JAVIER SILVA
Rector (E) IE. Roberto Duran Alvira
C.C. 12.137.767 de Neiva

* * *

**COMENTARIOS DE FEDISPETROL AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016
SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA**

Reforma Tributaria Estructural.

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2016

Honorable Senador

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Bogotá, D. C.

Respetado doctor Lizcano:

Reciba cordial saludo de los distribuidores minoristas del país.

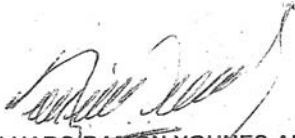
A la lista de preocupaciones y tareas pendientes de la distribución minorista de combustibles, se suman en la actualidad las consecuencias y efectos negativos ocasionados por la Reforma Tributaria que cursa en el Congreso de la República, si se aprueba, como es el objetivo del Gobierno nacional.

La Federación Colombiana de Distribuidores Minoristas de Combustibles y otros Energéticos, Fedispetrol Colombia, elaboró un documento que recoge un soporte técnico detallado, con análisis y observaciones de expertos tributarios, que dejan entrever nubarrones futuros para los actores de la cadena.

Tan cerca como estamos del interés de contribuir al interés nacional de propiciar espacios confiables para el posconflicto, manifiesto a nombre de la Junta Directiva y de cada uno de nuestros afiliados el interés de explicar los perjuicios visibles que esta trae y agradecería, usted nos señalará el día y hora de su conveniencia para que conozca las argumentaciones y dar a conocer nuestra visión sobre el tema.

Nuestros comentarios obedecen a la serie de regulaciones gubernamentales que determinan la composición de impuestos y tasas que afectan el precio final del producto y que permitirán que todos en la cadena estemos seguros de evitar un salto al vacío de enormes repercusiones para la cadena productiva.

Sin otro particular me suscribo atentamente y agradezco su pronta respuesta,



ALVARO RAMÓN YOUNES ARBOLEDA
Presidente

**IMPACTO DE LA REFORMA
TRIBUTARIA 2016
EN LA DISTRIBUCIÓN MINORISTA
DE COMBUSTIBLES**

La propuesta de reforma tributaria presentada por el Gobierno nacional, pretende eliminar el régimen especial en el impuesto a la renta hoy vigente aplicable a los distribuidores minoristas de combustible, bajo el argumento general, que no especial para dichos distribuidores, de imprimirle equidad y eficiencia al impuesto.

Con todo, estos propósitos no se cumplen si no se tiene en cuenta la regulación y operatividad de los diferentes sectores de la economía; en este caso de los distribuidores minoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo, para el cual existe una normativa especial que regula el precio al público de los combustibles y de la cual se deduce que el ingreso bruto, sometido a gravamen, no puede ser el mismo que opera en otros sectores.

Pues bien, para este sector la determinación del precio al público de los combustibles obedece a regulaciones gubernamentales que determinan su composición con una gran cantidad de impuestos y tasas que lo afectan de forma tal que, del precio final del producto, **el 28,4% son Impuestos, el 49,3% es ingreso para Ecopetrol, el 7,9% es del productor de Alcohol, el 4,6% es ingreso para el distribuidor mayorista, el 8,3% ingreso para el distribuidor minorista y el resto, 1,6% es Transporte.**

Como se observa, los distribuidores minoristas cumplen el papel esencial de recaudadores de recursos, bien sea de Impuestos, de ingresos para Ecopetrol, para el productor de Alcohol y finalmente para el Mayorista, lo cual obliga a establecer diferencias en el tratamiento tributario de estos operadores de la economía, a efectos de salvaguardar el principio de igualdad, que obliga a dar el

mismo tratamiento a iguales, y un tratamiento diferente a quienes no están en las mismas circunstancias.

Este postulado de igualdad solo se cumple si se mantiene vigente el artículo 10 de la Ley 26 de 1989 (que en el proyecto de ley se deroga en el artículo 311 numeral 6), que establece:

“Para todos los efectos fiscales se estiman los ingresos brutos del distribuidor minorista de combustibles líquidos y derivados del petróleo, por venta de ellos, los que resulten de multiplicar el respectivo margen de comercialización señalado por el Gobierno, por el número de galones vendidos, restándole el porcentaje de margen de pérdida por evaporación”.

Igualmente, si se elimina el párrafo 5° del artículo 27 del proyecto, que modifica el artículo 28 del ET, en el sentido de señalar que el ingreso se entiende realizado, salvo los casos especiales que se señalan en el mismo, con el devengo contable.

Este párrafo señala:

“Párrafo 5°. Para los distribuidores de combustibles líquidos y derivados del petróleo, aplicarán las reglas previstas en este artículo y este Estatuto”.

Revisada la exposición de motivos, no se encuentra justificación alguna para incluir dentro de la base gravable del impuesto a cargo de los distribuidores minoristas las sumas recaudadas para terceros por cualquier concepto como son los Impuestos, sumas a favor de Ecopetrol y otros conceptos.

Claramente, estos recursos no cumplen el requisito mínimo de evidenciar una capacidad contributiva objeto del impuesto sobre la renta, resultando injusto y arbitrario pretender un gravamen sobre sumas que corresponden a meros traslados.

Bajo este argumento central, se propone que se incluya en la reforma tributaria un texto idéntico al antes transcrito, acompañado del párrafo que a continuación indicamos, a efectos de prever una posible liberación de los combustibles líquidos derivados del petróleo, en la medida que los distribuidores mantendrán su papel de recaudadores de Ingresos Tributarios, de ingresos para Ecopetrol, de ingresos para los productores de Biocombustibles y para los distribuidores Mayoristas.

El texto del párrafo es el siguiente:

“Párrafo. En el evento en que el Gobierno libere totalmente los precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo, se entenderá por margen bruto de comercialización para el distribuidor minorista la diferencia entre el precio de venta al público y el costo del producto, procediendo el descuento de impuestos, ingresos para terceros y otros gravámenes adicionales que se establezcan sobre la venia de los combustibles”.

Ahora, bien, adicional a la modificación propuesta se observa que el Proyecto de Reforma Tributaria establece sanciones en buena parte, más onerosas que las que hoy existen; lo cual significa que ante cualquier error se incrementará de manera importante la suma que se deba reconocer al fisco.

A continuación se expone en el cuadro #1 una liquidación de sanción por Extemporaneidad de una declaración tributaria aplicando el artículo 10 de la Ley 26 de 1989 y en el cuadro #2 se muestra el mismo ejemplo, pero en este caso con el incremento que genera la

NO aplicación del mencionado artículo, tomando como base el ingreso bruto:

Cuadro # 1

Liquidación de sanción de Extemporaneidad CON el artículo 10 de la Ley 26 de 1989	
Venta promedio en una EDS 60.000 galones/mes	720.000 galones/año
Margen de comercialización del distribuidor minorista	\$667.96
Pérdida por evaporación	\$29.18
Determinación de Ingresos según Ley 26/89	$\$638.78 \times 720.000 \text{ gal} =$ \$459.921.600
Actual sanción por extemporaneidad	$= \$459.921.600 \times 5\% =$ \$22.996.080

Cuadro # 2

Liquidación de sanción de Extemporaneidad SIN el artículo 10 de la Ley 26 de 1989	
Venta promedio en una EDS 60.000 galones/mes	720.000 galones/año
Margen de comercialización del distribuidor minorista	\$667.96
Pérdida por evaporación	\$29.18
Determinación de ingresos según Ley 26/89	$= \$8.045.98 \times 720.000 \text{ gal} =$ \$5.793.105.600
Liquidación sanción	$= \$5.793.105.600 \times 5\% =$ \$289.665.280

Este ejemplo permite evidenciar que bajo el régimen de liquidación del impuesto a la renta planteado por el Gobierno en su proyecto de reforma tributaria, la sanción de Extemporaneidad se incrementaría en **\$266.659.200 (1.260% mil doscientos sesenta por ciento MÁS)**.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la sanción de extemporaneidad máxima corresponde al valor del impuesto, asunto que no se modifica con el Proyecto propuesto por el Gobierno nacional.

Igual para otras sanciones, como en el caso de inexactitud, se presenta un aumento similar con lo propuesto en la Reforma, dado el impresionante aumento de la base.

Otro aspecto diferente al sancionatorio, que afecta gravemente a nivel de despojo, sería el pago de Industria y Comercio sobre los ingresos Brutos.

En el caso del impuesto de Industria y Comercio, así como en los demás impuestos del orden territorial, la derogatoria del artículo 10 de la Ley 26 de 1989 también produciría el efecto adverso e injusto de tener que tributar sobre todos los ingresos brutos, incluso sobre aquellos que corresponden a meros traslados de tributos y a otros que no cumplen la condición de producir un enriquecimiento neto en el patrimonio en el momento de su percepción.

Por lo anterior, la norma en mención debe mantenerse para el cálculo del ICA y de cualquier otro impuesto que grave la actividad de los distribuidores minoristas de petróleo. Es claro que de la manera como está redactado el artículo 10 de la Ley 26 de 1989, la base allí establecida aplica para todos los efectos fiscales.

De no mantenerse esta norma, se observan también efectos en impuestos del orden territorial. En este caso, al quedar derogada la Ley 26, su imposición sería sobre los ingresos brutos totales con las mismas críticas de carencia de equidad y de violación palmaria del principio de capacidad contributiva.

Debemos recordar que el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 también estableció lo siguiente: *“Administración y control. Los municipios y distritos para efectos de las*

declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos aplicarán los procedimientos establecidos en el estatuto tributario para los impuestos del orden nacional”.

Ante lo anterior, un municipio o distrito aplicaría el mismo procedimiento que se realice para los impuestos del orden Nacional, en los impuestos por ellos, es decir, **tomando como base impositiva los ingresos brutos totales y no el margen.**

A continuación se señala el efecto de lo expuesto. En el cuadro #3, se toma como base impositiva el Margen y en el cuadro #4 se toman como base impositiva los ingresos brutos totales:

Cuadro #3**Pago de Industria y Comercio****CON la aplicación del art. 67 de la Ley 383/97**

Venta promedio en una EDS 60.000 gal/mes	
Precio de venta a nov/2016	\$8.045.98
Sobretasa a nov 2016	\$1.168,11
Precio de compra a mayoristas	\$7.294,89
Base industria y comercio	$= (\$8.045,98 - 7.294,89) \times 60.000$ $\text{gal} = \$45.065.400$
Base Industria y Comercio	$= \$45.065.400 \times 13.8/1000 =$ \$621.903/mes
	$= \$621.903 \times 12 \text{ meses} =$ \$7.462.836/año

Cuadro #4**Pago de Industria y Comercio****SIN la aplicación del art. 67 de la Ley 383/97**

Venta promedio en una EDS 60.000 galones/mes	
Precio de venta a nov/2016	\$6.045.98
Sobretasa a nov 2016	\$1.168,11
Precio de compra a Mayoristas	\$7.294,89
Base industria y comercio	$= \$8.045,98 \times 60.000 = \$482.758.800$
Base Industria y Comercio	$= \$482.758.800 \times 13.8/1000 =$ \$6.662.071/mes
	$= \$6.662.071 \times 12 \text{ meses} =$ \$79.944.852/año
Porcentaje de incremento	= 1.071%

El incremento mensual es de **\$6.040.168,00**, lo cual anualmente ascendería a la suma de **\$72.482.021,00**. Solo este impuesto hace insostenible la actividad de la distribución minorista. Su pago representaría el aumento en más del **1.071% (mil setenta y uno por ciento MÁS)** de lo que se paga actualmente.

A continuación, se muestra el siguiente cuadro comparativo (#5), teniendo como referencia para el cálculo una EDS con ventas de 60.000 gal/mes:

Cuadro # 5 Comparativo

	ACTUAL	Con PRT 2016
EXTEMPORANEIDAD	\$22.996.080/año	\$289.665.280/año
ICA	\$7.462.836/año	\$79.944.852/año

Si a este panorama se le suma la adición de dos nuevos tributos al precio del galón de Gasolina (Fondo de Estabilización de Precios* de los combustibles y el Impuesto de Tonelada por Gas Carbónico emitido), será mucha más alta la cifra que recaudar y, por lo tanto, de ingresos para pagar, cuando lo demostrado en todo lo

anterior es que lo único que constituye un verdadero ingreso para el distribuidor minorista es el margen de comercialización.

**Mediante Sentencia C-726 de 2015, la Corte Constitucional la declaró inexecutable y consideró que:*

“No hay razones en la exposición de motivos que muestren el nivel de afectación del grupo específico gravado con este tributo o la disminución de los recursos percibidos por el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, que pusieran en grave riesgo la estabilización de precios de ese mercado. Las modificaciones al impuesto a la gasolina de ninguna manera justificaban la creación de un tributo nuevo y completamente diferente a esta contribución”.

Además, como no hemos podido medir los impactos fiscales con el ingreso de las normas NIIF, solicitamos respetuosamente el respeto sobre el término dispuesto en la Ley 1607 de 2012, para que las NIIF solo tengan efectos fiscales a partir del 2019, pues la base gravable se va a determinar a partir de las NIIF.

Es imposible o peor aún, aumentarle las cargas de sus impuestos a la distribución minorista. Sería verdaderamente un despojo para ellos.

En la actualidad ni siquiera se reconoce el margen previsto como resultado de un estudio hecho por el propio Ministerio de Minas y Energía hace 4 años. Aunado a ello, con esta reforma, ¿se pretende que paguemos impuestos por recaudarles dineros a terceros?

En conclusión, las medidas propuestas en el Proyecto de Reforma Tributaria evidencian unas claras violaciones a varios principios constitucionales como son:

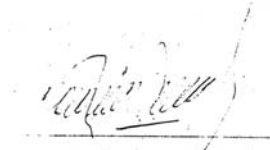
- **Los de equidad** (los incrementos resultan impresionantemente altos, sin que se evidencie ninguna capacidad contributiva que los soporte).
- **Los de igualdad** (porque se pretende dar un tratamiento igual a un sector que debe tratarse diferentemente, dada la composición de sus ingresos, obligada por la normativa que los rige, que los obliga a recaudar impuestos de terceros).
- **De no confiscatoriedad** (porque esta carga injusta producirá que los distribuidores minoristas deban trasladar al Estado una carga que no pueden soportar).
- **Libertad de empresa** (por la misma razón anotada, este sector de la economía no podrá operar, al evidenciarse imposible obtener una ganancia que les permita mantener sus operaciones).

La distribución minorista de combustibles líquidos contribuye al desarrollo de país de una manera responsable, eficiente, puntual, armónica, abnegada, riesgosa y mal remunerada.

El sector está asfixiado por tanta imposición normativa en estos recientes años; no tiene ni el tiempo ni los recursos para cumplir estas obligaciones. Si esta reforma que se pretende en la parte fiscal afecta aún más a la distribución minorista, será imposible cumplir, ni esta ni las anteriores.

Es hora de reconocer los estímulos que se nos adeudan y de incentivar esta actividad que, además de ser un servicio público, no tiene la garantía de los mismos.

Con respeto y consideración,



Álvaro Ramón Younes Arboleda
Presidente
Fedispetrol Colombia

* * *

COMENTARIOS DE ACIEM AL PROYECTO DE LEY NÚMEROS 163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA DE REFORMA TRIBUTARIA 2016

Sector Energía

ACIEM

Asociación Colombiana de Ingenieros

Noviembre de 2016

I. Presentación Aciem

Acicem es la Asociación Colombiana de Ingenieros, gremio profesional de la ingeniería en Colombia con 59 años de existencia (1957-2016) y Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional (Ley 51 de 1986).

Para cumplir con su misión institucional, la Asociación cuenta con diez (10) Comisiones de Estudio integradas por cerca de 200 profesionales, quienes *ad honorem* aportan sus conocimientos y experiencias en los siguientes sectores estratégicos:

- *Aeroespacial.*
- *Electrónica y Telecomunicaciones.*
- **Energía.**
- *Ética.*
- *Infraestructura de Transporte.*
- *Integración y Promoción Profesional.*
- *Gestión de Activos y Mantenimiento.*
- *Promoción y Desarrollo Empresarial.*
- *Reglamentos Técnicos de Construcción.*
- *Televisión.*

Los análisis y comentarios del presente documento son el resultado del trabajo realizado por la Comisión de Energía, que elaboró los análisis correspondientes al proyecto de Reforma Tributaria 2016 en el sector de Energía.

1. Impuesto sobre las Ventas (Parte V)

El artículo 175 que modifica el artículo 424 del Estatuto Tributario expresa: “Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas”.

Dentro de los bienes excluidos se encuentran los siguientes:

- 27.11.11.00.00 Gas natural licuado.

- 27.11.12.00.00 Gas propano únicamente para uso domiciliario.

- 27.11.13.00.00 Butanos licuados.

- 27.11.21.00.00 Gas natural en estado gaseoso, incluido el biogás.

- 27.11.29.00.00 Gas propano en estado gaseoso únicamente para uso domiciliario y gas butano en estado gaseoso.

Comentarios Aciem

- El GLP vehicular no se encuentra entre los ítems excluidos del IVA ni tampoco hace parte de la lista de exentos, por lo que se le aplicará la tarifa plena del 19%.

- Conviene recordar que el artículo 210 de la Ley 1753 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, autoriza el uso del GLP “*como carburante en transporte automotor (autogás) y demás usos alternativos del GLP en todo el territorio nacional. El Ministerio de Minas y Energía expedirá los reglamentos necesarios para tal fin*”.

- No se entendería que por la Reforma Tributaria se incrementen los costos del GLP como combustible vehicular y se deteriore su posición competitiva frente al gas natural también de uso vehicular al cual no se le impone gravamen alguno.

- La Reforma Tributaria debe ser simétrica para todos los energéticos y no establecer condiciones para uno en detrimento de otro, en particular para dos energéticos como el Gas Natural Vehicular y el GLP Vehicular que son competidores directos.

- Conviene indicar que el petróleo para refinación interna queda en la lista de bienes excluidos del IVA.

Los bienes exentos (como el petróleo crudo que se exporte), son gravados con una tarifa del 0% y otorgan derecho a la devolución de IVA, mientras que los bienes excluidos (como el petróleo crudo destinado a su refinación) no causan IVA y por tal razón los productores no se pueden descontar los valores pagados por el impuesto y no tienen derecho a devolución de IVA.

Lo anterior podría tener implicaciones en el abastecimiento de crudos a las refineras por cuanto el productor puede preferir la exportación a la venta al mercado nacional para refinación en el país. Por lo anterior, es recomendable que el petróleo crudo para refinación en el país sea exento en lugar de excluido.

2. Impuesto Nacional al Carbono (Parte IX)

El artículo 207 establece el impuesto al carbono que es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo que sean usados con fines energéticos.

Los hechos generadores del impuesto son:

- La tarifa corresponderá a quince mil pesos (\$15.000) por tonelada de CO₂.

- La tarifa o cargo específico por combustible considerará el factor de emisión de dióxido de carbono (CO₂) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO₂) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible.

- Los cargos por recurso energético son:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$95
Gasolina	Galón	\$135
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$148
ACPM	Galón	\$152
Fuel Oil	Galón	\$177

Comentarios Aciem

- El proyecto no grava el carbón mineral con este impuesto, a pesar de ser uno de los combustibles fósiles más abundantes con que cuenta el país.

Ello tiene en cuenta el bajo consumo doméstico del energético y que la mayor parte de la producción del mismo va para exportación. Además, el carbón mineral es recurso importante en los planes de expansión de la generación eléctrica del país.

- Se grava el GLP y no el Gas Natural, lo que además de favorecer un energético sobre el otro, no tiene en cuenta que ambos son generadores de emisiones, por lo que los dos deben ser gravados con el Impuesto al Carbono, con el objeto de evitar un tratamiento asimétrico entre dos energéticos que son competidores directos.

- Se recomienda evaluar la conveniencia de fijar parámetros tan detallados en un Proyecto de ley, por considerar que limita la posibilidad de realizar cambios en una fecha futura.

- Es más aconsejable establecer las bases y estructura del impuesto y dejar la definición de parámetros para los decretos reglamentarios.

3. Alumbrado Público

Su origen es bastante antiguo, se remonta a la Ley 097 de 1913; fue modificado por el Decreto 2424 del 2006 y lo definió como aquel el consumo de electricidad destinada a la iluminación de las vías, parques y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 lo sustituyó por una contribución especial específica, siendo declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Con base en lo anterior, la Reforma Tributaria busca definir un impuesto adicional al cargo por Alumbrado Público que hoy pagamos los contribuyentes, o bien en el Impuesto Predial o bien en el cobro de las tarifas de consumo de electricidad, como un porcentaje adicional, efectuadas por los Operadores de Redes.

La Reforma Tributaria propone:

a) Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público (Capítulo IV)

- Artículo 297. *Hecho Generador*. Constituye hecho generador del impuesto de alumbrado público la prestación del servicio de Alumbrado Público en jurisdicción de municipios y distritos.

- Artículo 298. *Sujeto Activo*. Los distritos y municipios en su calidad de prestadores del servicio de alumbrado público serán los sujetos activos del impuesto de Alumbrado Público que se cause en su jurisdicción.

- Artículo 299. *Sujeto Pasivo*. Serán sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público quienes realicen

consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario o como autogeneradores. En los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, serán sujetos pasivos los propietarios y/o poseedores de los predios que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito.

• Artículo 300. *Límite del impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público.* El valor del impuesto a recaudar cada año no podrá superar el valor total de la prestación del servicio del respectivo año.

• Parágrafo. El costo del servicio de Alumbrado Público. Los costos y gastos de prestación del servicio se determinarán de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

• Artículo 301. *Tarifa.* La tarifa del impuesto de Alumbrado Público será establecida por cada concejo municipal o distrital así:

i. Para los sujetos pasivos que realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario o como autogeneradores, será un valor fijo por cada kilovatio de energía consumida, el cual será fijado anualmente de manera diferencial y progresiva, según el estrato y uso.

ii. En los demás casos, la tarifa corresponderá a un porcentaje del impuesto predial del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de cobertura del servicio de alumbrado público.

• Artículo 302. *Periodo gravable.* El impuesto de alumbrado público se causará en el mismo periodo de

la facturación del servicio de energía eléctrica para los usuarios de energía eléctrica. Para los demás contribuyentes se causará por periodos anuales.

• Artículo 303. *Recaudo del Impuesto de Alumbrado Público.* El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el municipio o la entidad descentralizada del servicio de alumbrado público, si la hay; podrá hacerlo a través de las empresas comercializadoras o proveedoras de energía eléctrica o a través de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios del municipio o distrito, de conformidad con las regulaciones de la Comisión para la Regulación de Energía y Gas (CREG).

La liquidación y recaudo del impuesto de Alumbrado Público de los sujetos pasivos no usuarios del servicio de energía eléctrica se efectuará conjuntamente con el cobro anual del impuesto predial.

Comentarios Aciem

• Se crea un nuevo impuesto adicional a la tarifa de Alumbrado Público, el cual será cargado a los usuarios del servicio de electricidad, sin definir con claridad, si aplicará en la factura mensual o será en forma anual. Adicionalmente, no define el porcentaje sobre la tarifa actual que se paga por Alumbrado Público.

• No es claro qué sucederá con las zonas que no cuentan con el servicio de Alumbrado Público, puesto que el artículo 301, literal b), es ambiguo, pues para tener Alumbrado Público se debe tener una red de distribución de electricidad. Adicionalmente fija un porcentaje, sin definir, del Impuesto Predial.

REMISIÓN DE COMENTARIOS

REMISIÓN DE COMENTARIOS DE ASOCOPH AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO, 178 DE 2016 CÁMARA

“Reforma Tributaria Estructural”.

Neiva, 24 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Cordial saludo:

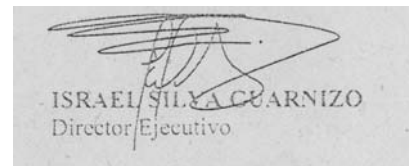
La presente es con el fin de hacerle llegar cartas de las Instituciones Educativas de Neiva y del Huila referente al Proyecto de Reforma Tributaria – Régimen Tributario Especial del cual gozan las entidades de Economía Solidaria.

Estas son las Instituciones Educativas que respaldan la autonomía en la inversión de los recursos provenientes de los excedentes de las cooperativas.

1.	I.E. IPC ANDRÉS ROSAS
2.	I.E. AGUSTÍN CODAZZI
3.	I.E. ENRIQUE OLAYA HERRERA
4.	I.E. ESCUELA NORMAL SUPERIOR
5.	I.E. GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ
6.	I.E. LICEO DE SANTA LIBRADA
7.	I.E. OLIVERIO LARA BORRERO
8.	I.E. PROMOCIÓN SOCIAL
9.	I.E. ROBERTO DURÁN ALVIRA

10.	I.E. NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN
11.	I.E. SAN JOSÉ
12.	I.E. CARLOS RAMÓN REPIZO CABRERA

Atentamente,



ALCALDÍA DE NEIVA

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Institución Educativa Técnico I.P.C. “Andrés Rosa”

Neiva, 16 de noviembre de 2016

CDR-TIPC-0409-2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el

progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

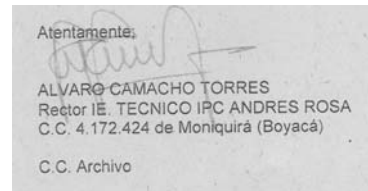
Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa Técnico IPC “Andrés Rosa” del municipio de Neiva (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.



* * *

**INSTITUCIÓN EDUCATIVA
AGUSTÍN CODAZZI**

*Formar hombres y mujeres libres y pensantes
para el cambio*

Neiva, Huila, 19 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación

Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

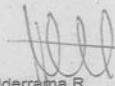
Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **permanecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa Agustín Codazzi del municipio de Neiva (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,

Atentamente,

 Alayam Abiv Valderrama R.
 Rector Institución Educativa Agustín Codazzi
 C.C. 12.128.120 Neiva

INSTITUCIÓN EDUCATIVA ENRIQUE OLAYA HERRERA

Folio número 107-nov-2016

Neiva, Huila, 15 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliobancos y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas,

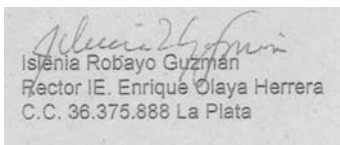
previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **per pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa Enrique Olaya Herrera del municipio de Neiva (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,



Islenia Robayo Guzmán
Rector IE. Enrique Olaya Herrera
C. C. 36.375.888 La Plata

* * *

INSTITUCIÓN EDUCATIVA ESCUELA NORMAL SUPERIOR

Neiva, Huila, 15 de noviembre de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Respetado Presidente, reciba un cordial saludo:

Históricamente las empresas cooperativas del país han contribuido de manera decisiva al bienestar y el progreso de las comunidades, al operar en el marco de un modelo alternativo de inclusión y desarrollo económico, que se soporta en los valores de la equidad, solidaridad, democracia, igualdad, responsabilidad y ayuda mutua.

Además de los beneficios otorgados a sus miles de asociados, en los últimos 12 años las cooperativas han aportado significativamente al sector educativo con la destinación del 20% de sus excedentes financieros a programas de educación formal (Ley 863/2003), materializando una inversión de \$808.500 millones de pesos a nivel nacional y \$51.822 millones en el departamento del Huila.

Las cooperativas han apalancado el mejoramiento de las condiciones educativas de miles de alumnos de estratos bajos, quienes se han visto beneficiados de aportes económicos en educación superior, infraestructura educativa, restaurante escolar, uniformes, transporte, kit escolares, canastas educativas, dotación de bibliotecas y laboratorios, entre otros.

Para el caso del Huila, tan solo a través del Fondo de Inversión de Excedentes Financieros en Educación Formal que administra la Asociación de Cooperativas y Empresas Solidarias del Huila (Asocoph), se han implementado importantes proyectos como el Programa Colegios de Calidad, que benefició a cuatro instituciones educativas de la ciudad de Neiva; entrega de plantas para el procesamiento de lácteos y verduras en instituciones rurales agropecuarias y de Aulas para el Desarrollo Curricular ADC, equipadas con softwares innovadores que le imprimen nuevas dinámicas a la práctica pedagógica.

Estas iniciativas impactan de manera positiva la calidad educativa, generando mayor interés por aprender y mitigando la deserción escolar. En buena medida su éxito radica en que las empresas, conocedoras de las necesidades del entorno, pueden focalizar los aportes en cada una de sus regiones y de igual forma, se destacan la transparencia, eficacia y eficiencia para la contratación de obras y servicios, reflejados en la optimización de los recursos.

La actual propuesta de reforma tributaria estructural plantea cambios sustanciales para el régimen especial que cobija al sector cooperativo:

Artículo 141. Adiciónese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedaría así:

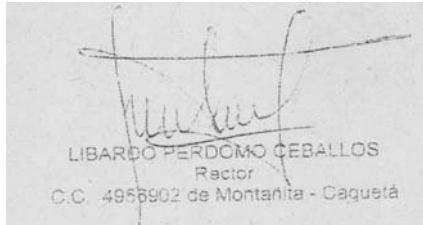
Artículo 19-4. Tributación sobre la renta de las cooperativas y los fondos mutuos de inversión. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control; **per pertenecen al Régimen Tributario Especial y tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%).**

En consecuencia, se estima eliminar la autonomía de las cooperativas para invertir sus recursos en educación formal. Por el contrario, deberán ser entregados a la DIAN a título de impuestos, poniéndolas a tributar como cualquier otra empresa capitalista y vulnerando el sentido que les da la normatividad legal vigente.

Es por ello que en calidad de rector de la Institución Educativa Escuela Normal Superior del municipio de Neiva (Huila), me permito expresar mi preocupación por las intenciones de modificar el Régimen Tributario Especial, pues dicha situación traería consecuencias negativas para los planteles oficiales, que como es bien sabido padecen en su mayoría carencias y deficiencias que el Gobierno Central no ha logrado solventar. Nada garantizará que una vez centralizados en el Estado, esos dineros procedentes de los excedentes financieros de las cooperativas huilenses se reviertan en beneficios educativos para nuestra propia región.

Es preciso, Presidente, que este y otros puntos del Proyecto de Reforma Tributaria que cursa su trámite en el Congreso de la República sean estudiados con detenimiento. Confiamos en que Representantes a la Cámara y Senadores, como voceros electos por el pueblo colombiano, sepan defender los intereses ciudadanos.

Atentamente,



CONTENIDO

Gaceta número 1115 - Lunes, 12 de diciembre de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA
CONCEPTOS JURIDICOS Págs.

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 02 de 2016 Senado, por la cual se modifica parcialmente la ley general de educación, la ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones..... 1

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 100 de 2016 Senado, 047 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la ley 648 de 2001 y se dictan otras disposiciones..... 2

Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 007 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. –ley para el consumo informado del azúcar..... 3

Concepto jurídico del Ministerio de Cultura al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado, por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del paisaje cultural cafetero colombiano..... 16

Concepto jurídico del Ministerio de Trabajo al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas..... 17

Concepto jurídico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo al Proyecto de ley número 135 de 2016 Senado, por medio de la cual se crean y desarrollan las sociedades comerciales de beneficio e interés colectivo (BIC) 21

Concepto jurídico de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia a los Proyectos de ley número 064 de 2015 Cámara y 181 de 2016 Senado, aumento de la licencia de maternidad y paternidad..... 27

COMENTARIOS

Comentarios de la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico al Proyecto de ley número 178 de 2016 Cámara, 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones..... 29

Comentarios de la Institución Educativa San José al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, “reforma tributaria estructural”..... 35

Comentarios de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, “reforma tributaria estructural”..... 36

Comentarios del Instituto Educativo Carlos Ramón Repizo Cabrera al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, reforma tributaria estructural. 37

Comentarios de la Institución Educativa Promoción Social al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, reforma tributaria estructural. 38

Comentarios de la Institución Educativa Roberto Durán Alvira al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, reforma tributaria estructural. 39

Comentarios de Fedispetrol al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, reforma tributaria estructural..... 39

Comentarios de Aciem al Proyecto de ley números 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara de reforma tributaria 2016..... 42

REMISIÓN DE COMENTARIOS

Remisión de Comentarios de Asocoph al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, 178 de 2016 Cámara, “reforma tributaria estructural”..... 44