



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 603

Bogotá, D. C., jueves, 16 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 24 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

OFICIOS DE RETIRO

OFICIO DE RETIRO DE COAUTORÍA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2018

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General del Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Solicitud retiro de firma

Cordial saludo:

Por medio de la presente, quiero solicitarle sea retirada mi firma como coautor, del **Proyecto de ley**

número 53 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior teniendo en cuenta, que a la fecha desconozco si familiares míos en lo grados de consanguinidad y/o afinidad contemplados en la ley, se encuentran reportados en las centrales de riesgo.

Cordialmente,


Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 252 DE 2018 SENADO, 152 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes.

Bogotá, D. C., agosto 15 de 2016

Presidente

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley Orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley**

Orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El 20 de septiembre de 2017, fue radicado el **Proyecto de Ley Orgánica número 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes**, de iniciativa de los Congresistas: honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo*, honorable Representante *Germán Alcides Blanco Álvarez*, honorable Representante *Gloria Betty Zorro Africano*, honorable Representante *Fabián Gerardo Castillo Suárez*, honorable Representante *Eduar Luis Benjumea Moreno*, honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda*, honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, honorable Representante *Juan Felipe Lemos Uribe*, honorable Representante *Christian José Moreno Villamizar*, honorable Representante *Nilton Córdoba Manyoma*, honorable Representante *Luis Eduardo Díaz Granados Torres*, honorable Representante *Hernán Gustavo Estupiñán Calvache*, honorable Representante *Nancy Denise Castillo García*, honorable Representante *Ángelo Antonio Villamil Benavides*, honorable Representante *José Bernardo Flórez Asprilla*, honorable Representante *Fabio Raúl Amín Saleme*.

El proyecto de ley fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 824 de 2017 y remitido el 29 de septiembre de 2017 a la Comisión Primera Constitucional de Cámara para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta comisión es la competente para conocer la materia.

El 10 de octubre de 2017, por medio de Nota Inter No. CPCP 3.1-0352-2017, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponentes a los Representantes Rodrigo Lara Restrepo -Coordinador Ponente, Juan Carlos García Gómez, Hernán Penagos Giraldo, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando de la Peña Márquez, Angélica Lozano Correa y Carlos Germán Navas Talero.

El 24 de abril de 2018 se debatió el proyecto de ley de la referencia en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, habiéndose presentado tres proposiciones del Representante Telésforo Pedraza para modificar los artículos 4º, 8º y 12, proposiciones que fueron posteriormente dejadas como constancia.

El 25 de abril de 2018, previo anuncio del proyecto de ley en la Comisión Primera de Cámara, se aprobó con la mayoría prevista en la Ley 5ª de 1992, para las leyes orgánicas el **Proyecto de ley número 152 de 2017 Cámara**, según consta en las

Actas números 23 y 24 del 24 y 25 de abril de 2018, respectivamente. En la sesión se designaron como ponentes para segundo debate a los Representantes Rodrigo Lara Restrepo -Coordinador Ponente-, Juan Carlos García Gómez, Hernán Penagos Giraldo, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando de la Peña Márquez, Angélica Lozano y Carlos Germán Navas Talero.

En Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 12 de junio de 2018, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

El 10 de agosto de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente al Senador Rodrigo Lara Restrepo.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA

El objeto del **Proyecto de Ley Orgánica número 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes**, tiene como objeto contribuir a modernizar la estructura y organización del Congreso de la República a través de la creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). La OATP se describe como una herramienta de carácter técnico e independiente, pero destinada a servir de apoyo no al Ejecutivo ni a otros órganos o instancias de control, sino al propio Poder Legislativo, para que haciendo uso de la potestad del análisis de las cifras, el contraste, la comparación y la proyección comprensibles, el Congreso pueda cumplir con mayor facilidad su función política de garantizar que los presupuestos y, en general, las finanzas del Estado, cumplan con las reglas y a la vez reflejen los intereses de sus representados.

III. CONSIDERACIONES

“Hemos presenciado un constante incremento de la influencia del Ejecutivo sobre el presupuesto y las políticas fiscales (...) Se requiere la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso [Congressional Budget Office, CBO], como un organismo del Congreso. La CBO (...) proporcionará al Congreso la clase de información y análisis que necesita para trabajar en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo” -Senador Edmund Muskie, 21 de junio de 1974¹.

Las OATP como herramienta de modernización de los parlamentos:

¹ Tomado de Gazmuri (2012, pág. 4).

Las decisiones más importantes dentro de los actuales Estados democráticos se adoptan con discusión en sus parlamentos. En qué y cómo gastar o invertir los recursos públicos, es sin lugar dudas una de esas decisiones, pues con ella no solo se dispone de las finanzas públicas; el presupuesto es también la gran herramienta de los Estados para incidir y en el caso colombiano, dirigir la economía². Lo anterior es claro de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política que señala “*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado...*”. En esta misma línea, Restrepo (2015, p. 369) apunta “*El presupuesto desempeña un papel tan importante en la economía pública como el que tiene el mecanismo de precios en la economía del mercado*”.

Es por lo anterior que iniciativas que promuevan elementos y pasos para modernizar los debates que se dan al interior del Congreso son valiosas para la democracia y, en particular, aquellos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades del mismo para discutir el presupuesto general de la Nación, son de especial relevancia.

Las dimensiones de los presupuestos nacionales, sus efectos en las variables reales de la economía, pero también la vulnerabilidad de sus cálculos frente a factores externos, han llevado a que, con el tiempo, los análisis alrededor de ellos cada vez sean más exigentes en términos técnicos para poder tomar decisiones informadas. Esto explica el incremento del diseño tecnocrático que prevalece y que permite modernización de los espacios deliberativos de los presupuestos (Correa 2016).

Las Oficinas Técnicas de Asistencia Presupuestales (OATP), de los órganos legislativos han sido una de esas instituciones que han nacido en estos procesos de modernización. La OATP se describe como una herramienta de carácter técnico e independiente, pero destinada a servir de apoyo no al Ejecutivo ni a otros órganos o instancias de control, sino al propio poder Legislativo, para que contribuya con el análisis de las cifras, el contraste, la comparación y la proyección comprensibles.

Los organismos internacionales destacan la importancia de la creación de instituciones fiscales independientes –Independent Fiscal Institutions, o mejor conocidas por sus siglas en inglés como IFI–, instituciones clave para el buen gobierno donde se produzca la divulgación de toda la información fiscal, de una manera oportuna y sistemática (OECD 2002). Dentro de esas buenas prácticas de la OECD y como una de las IFI más sobresalientes están las OATP.

Las oficinas técnicas de presupuesto son un instrumento importante de un proceso de reforma y fortalecimiento institucional más amplias de modernización de los sistemas presupuestarios, que se ha dado en toda la región latinoamericana con

fuerza a partir de los años noventa (Gazmuzi 2012). Estas reformas se han centrado particularmente en el Poder Ejecutivo, pero también se ha dado un interés por fortalecer el papel de los parlamentos para dotarlo de mayor capacidad, transparencia y responsabilidad pública.

Así como hay buenas razones para establecer un balance más equilibrado entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en materia presupuestaria, existen también severos desafíos para tal propósito. Las oficinas técnicas de presupuesto son un instrumento especializado en el proceso político de fortalecimiento del rol de los parlamentos que apunta a lograr un nuevo equilibrio de poderes en el proceso presupuestario. Si bien se puede discernir una tendencia general en el sentido de otorgar a los parlamentos un rol de mayor significación en los procesos de discusión, aprobación, control y evaluación de los respectivos presupuestos, ello ha ocurrido de manera desigual en los países de América Latina con instituciones y características comparables al caso colombiano (Gazmuzi 2012).

• **Proceso presupuestal en Colombia**

Las reglas formales del proceso presupuestal en Colombia en términos generales son bien vistas si se compara con países de similar desarrollo, por ejemplo, Stein, Talvi y Grisanti (1999) y, Alesina y Perotti (1999) señalan que el proceso presupuestario colombiano es ejemplar en Latinoamérica (incluso comparado con Chile y México). Sin embargo, Filc y Scartascini (2007), concluyen que dichas reglas para el caso colombiano pueden tener mejoras por ejemplo con miras a modernizar el proceso, una forma de eso es motivar discusiones con mayor claridad.

El Decreto 111 de 1996 hace una recopilación de las leyes que regulan el presupuesto y se le denomina Estatuto orgánico del presupuesto (EOP); estatuto que ha sido modificado en lo sucesivo por las Leyes 617 de 2000, 819 de 2003 y, 1473 de 2011. Reglamentadas por los Decretos 568 y 2260 de 1996, y el 4730 de 2005.

Dentro del proceso presupuestal, en Colombia se identifican tres (3) principios, los cuales revelan sus bases constitucionales y al mismo tiempo son expresión clara de la división de funciones del poder público y de la colaboración armónica de las Ramas –artículo 113 C. P.– Estos principios son:

1. **Separación de funciones** entre el legislativo y el ejecutivo;
2. **Coordinación armónica** de los dos poderes para desarrollar el ciclo presupuestario;
3. **Irrenunciabilidad** de las competencias atribuidas a cada uno en las distintas fases.

Las OATP son instituciones que fortalecen dichos principios, por ejemplo, la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo como la coordinación de estos en el proceso presupuestario

² Ver Restrepo (2015).

es más claro cuando la información y respaldo técnico de dicho proceso es más robusta.

Adicionalmente, como señalan las experiencias internacionales (Correa 2016 y Gazmuri 2012) las OATP son órganos de asesoría y nunca sustituyen si no que potencian las competencias de cada uno de los poderes.

En cuanto a las limitaciones formales, ni la Constitución, ni el EOP, ni la Ley 5ª de 1992 prevé el trámite al interior de los debates. Sin embargo, Correa (2016) señala que de acuerdo con los textos de los informes de ponencias y con la información publicada por el Observatorio de la Universidad de los Andes, Congreso Visible, se puede decir que en la práctica se surte de la siguiente manera:

Las Comisiones Económicas (Comisiones Terceras y Cuartas de ambas cámaras) conjuntas realizan varias sesiones de revisión del Proyecto de Presupuesto, en las que:

- Se estudia y discute del Marco Fiscal de Mediano Plazo³;
- Se escucha la exposición del Ministro de Hacienda sobre los aspectos más importantes del Proyecto y el estado general de la economía;
- Se escucha al Gerente General del Banco de la República;
- La Contraloría General de la República y algunos congresistas de las comisiones, expresan sus reparos sobre los supuestos macroeconómicos, el monto y contenido del Presupuesto;
- Los representantes del Gobierno rinden las explicaciones correspondientes a estos reparos;
- Los Congresistas presentan sus proposiciones de modificaciones;
- Se aprueba el monto definitivo del Presupuesto.
- Se designan los ponentes del Proyecto, quienes elaborarán un Informe de Ponencia, en el cual se incluye:
 - Un resumen del Proyecto de Presupuesto.
 - Las consideraciones de los Ponentes sobre el Proyecto.
 - Un listado de las proposiciones presentadas en las sesiones por los Congresistas, las cuales son evaluadas y si reciben el aval por parte del Ministro de Hacienda, se incluyen en el pliego de modificaciones anexo a la ponencia.

Al día siguiente de ser publicada la ponencia se realizan las votaciones de las Comisiones. Una vez aprobado el Proyecto y las modificaciones en primer debate, se envía a las plenarios en donde se inicia la discusión y se designan los ponentes del proyecto en

cada una de las Cámaras. Los ponentes elaboran un Informe de Ponencia, en el cual:

- Realizan un informe sobre el Primer Debate, incluyendo las proposiciones hechas por los congresistas.
- Un resumen del Proyecto de Presupuesto.
- Un listado de las proposiciones que se presentaron en las discusiones para el Segundo Debate.
- El texto que se propone para ser aprobado en el Segundo Debate. El texto de las Ponencias que se presentan en cada Cámara es idéntico y las mismas, son publicadas en la Gaceta del Congreso, el mismo día.

Al día siguiente de dicha publicación, se realizan las votaciones de ambas Cámaras, dichas votaciones deben darse a más tardar **el 25 de septiembre**. Se aprueba por las mayorías ordinarias. En este estudio que hace el Congreso, no solo se efectúa un debate político, pues la norma orgánica también prevé que los congresistas realicen un primer control legal del presupuesto. De tal forma, en el artículo 56 de EOP, se contempla la posibilidad de que, si las comisiones económicas encuentran que el proyecto presentado por el Gobierno no se ajusta al EOP y/o a los instrumentos presupuestarios, incluyendo los presupuestos plurianuales del Plan Nacional de Desarrollo, devolverán el proyecto al Ministerio de Hacienda, quien deberá remitirlo de nuevo con las enmiendas correspondientes.

Una vez aprobado el proyecto en las plenarios, que debe darse a más tardar **el 20 de octubre**, se debe producir la sanción del Presidente que, en el caso particular de la Ley de Presupuesto, se hace a través de un decreto en que se liquida, desglosándose las partidas globales aprobadas. Este decreto debe ser expedido **antes de 20 de diciembre** siguiente a la aprobación del proyecto de ley de presupuesto.

Es importante resaltar, que el Congreso no tiene la potestad para aumentar el monto total del presupuesto, aunque sí puede presentar propuestas de modificación que deben contar con el concepto previo y favorable del ejecutivo (Min Hacienda “Carta de Modificación Presupuestaria”). Igualmente, si el Congreso no aprueba la propuesta de presupuesto presentada por el ejecutivo **a más tardar el 20 de octubre**, la propuesta se convierte en ley. Lo anterior sin duda da un papel central al ejecutivo en el proceso presupuestal en Colombia (Cárdenas 2006), es por esto que iniciativas como las del presente proyecto de ley que buscan disminuir asimetrías de información entre el ejecutivo y el legislativo redundan en mejoras en los debates y decisiones del proceso presupuestal en Colombia.

Con esta iniciativa, consideramos que se avanza en modernizar el Congreso de Colombia y dotarla de un parlamento para el siglo XXI.

³ Creado a través de la reforma de responsabilidad fiscal de 2003.

ANEXO

Comparación internacional de funciones de las Instituciones Fiscales Independientes (IFI)

País	Elaboración de proyecciones macroeconómicas	Análisis de las proyecciones del ejecutivo	Costo de iniciativas políticas y/o proyectos de ley	Análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley	Cumplimiento de la regla fiscal	Evaluación de la sostenibilidad fiscal	Análisis de la ejecución presupuestaria	Análisis del Proyecto de Presupuesto del Gobierno	Realizar investigaciones solicitadas por Comités Parlamentarios
EEUU*	X	X				X		X	X
Corea*	X	X						X	X
Suecia*		X			X	X		X	
Canadá*		X	X			X			X
Reino Unido*	X				X	X			
Australia			X						X
Hungría	X		X		X	X		X	
Brasil							X	X	X
México*		X						X	X
Italia*		X		X		X			X
Chile*							X		
Portugal				X			X	X	X
España*		X					X		X
Venezuela		X					X	X	X

Fuente: Correa (2016)

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, L. F. 2004. La defensa de la Ley 38 de 1989. En Debates de Coyuntura Económica No. 55. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).
- Alesina y Perotti (1999), “Budget Deficits and Budget Institutions”. En: James M. Poterba y Jürgen von Hagen, eds., Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Correa, Magdalena (2016). “Una OATP Para Colombia”. BID-PNUD.
- Filc, G. y C. Scartascini. 2006. “Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario”. En: M. Braun, G. Uña y L. Díaz Frers, eds., El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Filc, G. y C. Scartascini. 2006. 2007. “Instituciones Presupuestarias”. En: Eduardo Lora, ed., El estado de las reformas del Estado en América Latina. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Gazmuri, Jaime. (2012) “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hommes, R. 1996. “Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia”. Documento de trabajo RES No. 317. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Restrepo, Juan Camilo. “Hacienda Pública”. (2015) 10 ED. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 2015.
- OCDE. Best Practices for Budget Transparency. 2002. OCDE.
- Budget Practices and Procedures Survey for Latin American countries. 2006.
- Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti. 1998. “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”. Documento de trabajo NBER No. 6358. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Decreto número 111 de 1996.
- Ley 5ª de 1992.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas para primer debate en la Comisión Primera del Senado, tienen el objetivo de crear la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) para todo el Congreso de la República y no solo al interior de la Cámara de Representantes. Lo anterior, resulta ser más útil para disminuir asimetrías de información entre el ejecutivo y el legislativo redundan en mejoras en los debates y decisiones del proceso presupuestal en Colombia.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<i>por medio de la cual se dictan normas para la creación de la oficina de asistencia técnica presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes</i>	<i>por medio de la cual se dictan normas para la creación de la oficina de asistencia técnica presupuestal (OATP) <u>del Congreso de la República</u></i>
CAPÍTULO I Oficina de asistencia técnica presupuestal de la Cámara de Representantes	CAPÍTULO I Oficina de asistencia técnica presupuestal <u>del Congreso de la República</u>
Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley busca contribuir a modernizar la estructura y organización de la Cámara de Representantes a través de la creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).	Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley busca contribuir a modernizar la estructura y organización <u>del Congreso de la República</u> a través de la creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Artículo 2°. <i>Creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).</i> Créase la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, como un organismo de carácter técnico y especializado, con el fin de darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos, que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal estará adscrita a la Cámara de Representantes y tendrá las funciones y la estructura organizacional que se determinan en la presente ley.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).</i> Créase la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) <u>del Congreso de la República</u>, como un organismo de carácter técnico y especializado, con el fin de darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal de esta corporación. Esta Oficina estará adscrita <u>al Congreso de la República</u>.</p>
<p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional efectuará las operaciones y los traslados presupuestales que se requieran para la correcta ejecución de la presente ley.</p>	<p>La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), tendrá las funciones y la estructura organizacional que se determinan en la presente ley. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional efectuará las operaciones y los traslados presupuestales que se requieran para la correcta ejecución de la presente ley.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).</i> Es objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Representantes a la Cámara, de forma que contribuya al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).</i> Es objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) <u>del Congreso de la República</u> brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten <u>los Senadores, Representantes y las comisiones económicas para que contribuyan al logro al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político</u>.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p>Funciones generales de la oficina de asistencia técnica presupuestal de la Cámara de Representantes (OATP)</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p>Funciones generales de la oficina de asistencia técnica presupuestal del Congreso (OATP)</p>
<p>Artículo 4°. <i>Funciones generales.</i> En desarrollo de su objeto, la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes tendrá, en calidad de asesora y de acuerdo a las solicitudes de los Representantes a la Cámara, las siguientes funciones:</p>	<p>Artículo 4°. <i>Funciones generales.</i> En desarrollo de su objeto, la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) <u>del Congreso de la República</u> tendrá, en calidad de asesora y de acuerdo a las solicitudes de los congresistas y las Comisiones económicas:</p>
<p>a) Apoyar a la Cámara de Representantes en el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación, con lo cual asistirá y participará en las comisiones constitucionales económicas.</p> <p>b) Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos, sectoriales y regionales del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>c) Elaborar estudios para facilitar la labor de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público por parte de las comisiones económicas y de presupuesto.</p> <p>d) Realizar las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que, por solicitud de las comisiones económicas, les faciliten a las mismas el análisis de la información del ejecutivo en materia del presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y otros instrumentos de la política fiscal.</p> <p>e) Elaborar documentos de análisis económico a solicitud de la mesa directiva de la Cámara de Representantes y de las comisiones económicas.</p> <p>f) Deberá presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia económica o presupuestal cursan en la Cámara de Representantes.</p> <p>g) Realizar seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo. Especialmente, deberá realizar conceptos periódicos sobre el avance del Plan Nacional de Inversiones Públicas y Presupuestos Plurianuales.</p>	<p>a) Apoyar <u>al Congreso</u> en el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación, con lo cual asistirá y participará en las comisiones constitucionales económicas.</p> <p>b) Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos, sectoriales y regionales del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>c) Elaborar estudios para facilitar la labor de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público por parte de las comisiones económicas y de presupuesto.</p> <p>d) Realizar las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que, por solicitud de las comisiones económicas, les faciliten a las mismas el análisis de la información del ejecutivo en materia del presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y otros instrumentos de la política fiscal.</p> <p>e) Elaborar documentos de análisis económico a solicitud de la mesa directiva de la Cámara de Representantes y de las comisiones económicas.</p> <p>f) Deberá presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia económica o presupuestal cursan en la Cámara de Representantes.</p> <p>g) Realizar seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo. Especialmente, deberá realizar conceptos periódicos sobre el avance del Plan Nacional de Inversiones Públicas y Presupuestos Plurianuales.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 61 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así: El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes, asesorarán al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 61 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así: El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal <u>del Congreso</u> (OATP) asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.</p>
<p>En cualquier caso, la OATP podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de la ley de presupuesto que realice el Gobierno nacional. El Director del Presupuesto coordinará las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuando este así se lo encomiende.</p>	<p>En cualquier caso, la OATP podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de la ley de presupuesto que realice el Gobierno nacional. El Director del Presupuesto coordinará las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuando este así se lo encomiende.</p>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 56 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así: Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.</p> <p>Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.</p> <p>Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarios iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 56 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así: Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.</p> <p>Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.</p> <p>Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarios iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Estructura organizacional.</i> La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la siguiente estructura organizacional:</p> <p>a) Dirección.</p> <p>b) Subdirección de análisis presupuestal.</p> <p>c) Subdirección de análisis de impacto fiscal.</p> <p>d) Asesores Económicos.</p> <p>e) Profesional Administrativo.</p> <p>Parágrafo. En caso de falta temporal del cargo del Director, esta será suplida por uno de los dos Subdirectores. En caso de falta absoluta se procederá a un nuevo nombramiento de acuerdo con el procedimiento establecido por la presente ley para un período completo.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Estructura organizacional.</i> La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la siguiente estructura organizacional:</p> <p>a) Dirección.</p> <p>b) Subdirección de análisis presupuestal.</p> <p>c) Subdirección de análisis de impacto fiscal.</p> <p>d) Asesores Económicos.</p> <p>e) Profesional Administrativo.</p> <p>Parágrafo. En caso de falta temporal del cargo del Director, esta será suplida por uno de los dos Subdirectores. En caso de falta absoluta se procederá a un nuevo nombramiento de acuerdo con el procedimiento establecido por la presente ley para un período completo.</p>
<p>Artículo 10. <i>Representación de la OATP.</i> La dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, estará a cargo de un Director, quien será el representante de la oficina para todos sus efectos.</p>	<p>Artículo 10. <i>Representación de la OATP.</i> La dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), estará a cargo de un Director, quien será el representante de la oficina para todos sus efectos.</p>
<p>Artículo 11. <i>Funciones de la Dirección.</i> La Dirección ejercerá las siguientes funciones:</p> <p>a) Proponer las políticas, los planes, los programas y los proyectos que se adoptarán y adelantarán para garantizar los servicios de asistencia técnica en materia presupuestal, económica y fiscal que requiera la Cámara de Representantes.</p> <p>b) Garantizar la ejecución de las políticas, los planes, los programas y los proyectos, así como ejercer las funciones, que en desarrollo de la organización y la gestión de los asuntos de orden administrativo deban adelantarse para atender los requerimientos de funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes.</p> <p>c) Dirigir la gestión adelantada por las dependencias que conforman la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal de la Cámara de Representantes.</p> <p>d) Delegar funciones a los empleados, de acuerdo a la Constitución, la ley y los Estatutos.</p> <p>e) Las demás funciones relacionadas con la organización y funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal y las que le asignen las leyes y los reglamentos.</p>	<p>Artículo 11. <i>Funciones de la Dirección.</i> La Dirección ejercerá las siguientes funciones:</p> <p>a) Proponer las políticas, los planes, los programas y los proyectos que se adoptarán y adelantarán para garantizar los servicios de asistencia técnica en materia presupuestal, económica y fiscal que requiera el Congreso.</p> <p>b) Garantizar la ejecución de las políticas, los planes, los programas y los proyectos, así como ejercer las funciones, que en desarrollo de la organización y la gestión de los asuntos de orden administrativo deban adelantarse para atender los requerimientos de funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal.</p> <p>c) Dirigir la gestión adelantada por las dependencias que conforman la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal.</p> <p>d) Delegar funciones a los empleados, de acuerdo a la Constitución, la ley y los Estatutos.</p> <p>e) Las demás funciones relacionadas con la organización y funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal y las que le asignen las leyes y los reglamentos.</p>
<p>Artículo 12. <i>Elección Director.</i> El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representante, será elegido por la Plenaria de la Cámara de Representantes para un periodo de 2 años, luego de concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia, que conduzca a la selección de una terna de candidatos a la dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). El Director podrá ser reelegido por un periodo. El Director se posesionará ante la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes.</p>	<p>Artículo 12. <i>Elección Director.</i> El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será elegido por la Plenaria del Senado de la República para un periodo de 2 años, luego de concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia, que conduzca a la selección de una terna de candidatos a la dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). El Director podrá ser reelegido por un periodo. El Director se posesionará ante la Mesa Directiva del Senado de la República.</p>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA	MODIFICACIÓN PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
<p>Parágrafo transitorio. Con el fin de facilitar la transición hacia el nuevo esquema institucional, una vez aprobada esta ley, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional iniciará el proceso de selección de candidatos con el fin de tener una lista de tres candidatos preseleccionados para la escogencia del Director de acuerdo a lo establecido en la presente ley.</p>	<p>Parágrafo transitorio. Con el fin de facilitar la transición hacia el nuevo esquema institucional, una vez aprobada esta ley, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional iniciará el proceso de selección de candidatos con el fin de tener una lista de tres candidatos preseleccionados para la escogencia del Director de acuerdo a lo establecido en la presente ley.</p>
<p>Artículo 13. <i>Requisitos para el desempeño de Director.</i> Para desempeñar el cargo de Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, se acreditarán los siguientes requisitos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tener título universitario en economía. b) Título de maestría y doctorado en cualquiera de estas áreas: Economía, Finanzas Públicas, o Administración Pública. c) Al menos (8) ocho años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo. 	<p>Artículo 13. <i>Requisitos para el desempeño de Director.</i> Para desempeñar el cargo de Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), se acreditarán los siguientes requisitos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tener título universitario en economía. b) Título de maestría y doctorado en cualquiera de estas áreas: Economía, Finanzas Públicas, o Administración Pública. c) Al menos (8) ocho años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo.
<p>Artículo 14. <i>Funciones de la Subdirección de Análisis Presupuestal.</i> Son funciones de esta subdirección:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal para el cabal cumplimiento de sus funciones b) Consolidar y preparar los informes que la Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección. d) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio del proyecto de presupuesto general de la nación. e) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representes en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación. f) Elaborar estudios de análisis de coyuntura sobre sectores específicos de la economía, que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representantes. g) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia. 	<p>Artículo 14. <i>Funciones de la Subdirección de Análisis Presupuestal.</i> Son funciones de esta subdirección:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal para el cabal cumplimiento de sus funciones b) Consolidar y preparar los informes que la Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección. d) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio del proyecto de presupuesto general de la nación. e) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representes en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación. f) Elaborar estudios de análisis de coyuntura sobre sectores específicos de la economía, que faciliten el cumplimiento de las funciones <u>del Congreso de la República.</u> g) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.
<p>Artículo 16. <i>Requisitos para desempeñar el cargo de Subdirector.</i> Los requisitos para desempeñar el empleo de Subdirector serán los mismos exigidos para desempeñar el de Director, excepto el parágrafo (c), ya que se requerirá al menos (5) cinco años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo. Los subdirectores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de subdirector deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.</p>	<p>Artículo 16. <i>Requisitos para desempeñar el cargo de Subdirector.</i> Los requisitos para desempeñar el empleo de Subdirector serán los mismos exigidos para desempeñar el de Director, excepto el <u>numeral c) del artículo 13 de la presente ley,</u> ya que se requerirá al menos (5) cinco años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo. Los subdirectores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de subdirector deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.</p>
<p>Artículo 18. <i>Salarios.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La asignación básica mensual del Director de la Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, será igual a la del Director Administrativo del Congreso. 2. La asignación básica mensual de los Subdirectores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, será igual a la de un del Jefe de División de una Dirección Administrativa del Congreso. 3. La asignación básica mensual de los Asesores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, será igual a la de un Asesor I de una Unidad Técnica Legislativa. 	<p>Artículo 18. <i>Salarios.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La asignación básica mensual del Director de la Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será igual a la del Director Administrativo del Congreso. 2. La asignación básica mensual de los Subdirectores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será igual a la de un del Jefe de División de una Dirección Administrativa del Congreso. 3. La asignación básica mensual de los Asesores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será igual a la de un Asesor I de una Unidad Técnica Legislativa.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable

y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera de Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley Orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara, por medio**

de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) de la Cámara de Representantes, conforme al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Senadores,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
ORGÁNICA NÚMERO 252 DE 2018
SENADO, 152 DE 2017 CÁMARA**

por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Oficina de asistencia técnica presupuestal del
Congreso de la República**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley busca contribuir a modernizar la estructura y organización del Congreso de la República a través de la creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).

Artículo 2°. *Creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).* Créase la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República, como un organismo de carácter técnico y especializado, con el fin de darle información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal de esta corporación. Esta Oficina estará adscrita al Congreso de la República.

La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), tendrá las funciones y la estructura organizacional que se determinan en la presente ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional efectuará las operaciones y los traslados presupuestales que se requieran para la correcta ejecución de la presente ley.

Artículo 3°. *Objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).* Es objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Senadores, Representantes y las comisiones económicas para que contribuyan al logro al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político.

CAPÍTULO II

Funciones generales de la oficina de asistencia técnica presupuestal del Congreso (OATP)

Artículo 4°. *Funciones generales.* En desarrollo de su objeto, la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República tendrá, en calidad de asesora y de acuerdo a las solicitudes de los congresistas y las Comisiones económicas:

- a) Apoyar al Congreso en el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación, con lo cual asistirá y participará en las comisiones constitucionales económicas.
- b) Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos, sectoriales y regionales del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.
- c) Elaborar estudios para facilitar la labor de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público por parte de las comisiones económicas y de presupuesto.
- d) Realizar las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que, por solicitud de las comisiones económicas, les faciliten a las mismas el análisis de la información del ejecutivo en materia del presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y otros instrumentos de la política fiscal.
- e) Elaborar documentos de análisis económico a solicitud de la mesa directiva de la Cámara de Representantes y de las comisiones económicas.
- f) Deberá presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia económica o presupuestal cursan en la Cámara de Representantes.
- g) Realizar seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo. Especialmente, deberá realizar conceptos periódicos sobre el avance del Plan Nacional de Inversiones Públicas y Presupuestos Plurianuales.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 61 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así:

El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso (OATP) asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.

En cualquier caso, la OATP podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de la ley de presupuesto que realice el Gobierno nacional.

El Director del Presupuesto coordinará las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuando este así se lo encomiende.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 56 del Decreto 111 de 1996, el cual quedará así:

Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.

Artículo 7°. *Asistencia al Comité Consultivo de Regla Fiscal.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) deberá participar en las reuniones del Comité Consultivo de Regla Fiscal, pero no tendrá ni voz ni voto de dichas sesiones.

Artículo 8°. *Acceso a información.* Con el propósito de que la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) cumpla con sus funciones podrá requerir a los organismos y dependencias del Estado la cooperación y el suministro de información necesaria y estos estarán obligados a suministrarla.

CAPÍTULO III

Estructura organizacional y funciones de las dependencias

Artículo 9°. *Estructura organizacional.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), para el cumplimiento de sus funciones, tendrá la siguiente estructura organizacional:

- a) Dirección.
- b) Subdirección de análisis presupuestal.
- c) Subdirección de análisis de impacto fiscal.
- d) Asesores económicos.
- e) Profesional administrativo.

Parágrafo. En caso de falta temporal del cargo del Director, esta será suplida por uno de los dos Subdirectores. En caso de falta absoluta se procederá a un nuevo nombramiento de acuerdo con el procedimiento establecido por la presente ley para un período completo.

Artículo 10. *Representación de la OATP.* La dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), estará a cargo de un Director, quien será el representante de la oficina para todos sus efectos.

Artículo 11. *Funciones de la Dirección.* La Dirección ejercerá las siguientes funciones:

- a) Proponer las políticas, los planes, los programas y los proyectos que se adoptarán y adelantarán para garantizar los servicios de asistencia técnica en materia presupuestal, económica y fiscal que requiera el Congreso.
- b) Garantizar la ejecución de las políticas, los planes, los programas y los proyectos, así como ejercer las funciones, que en desarrollo de la organización y la gestión de los asuntos de orden administrativo deban adelantarse para atender los requerimientos de funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal.
- c) Dirigir la gestión adelantada por las dependencias que conforman la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal.
- d) Delegar funciones a los empleados, de acuerdo a la Constitución, la ley y los Estatutos.
- e) Las demás funciones relacionadas con la organización y funcionamiento de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal y las que le asignen las leyes y los reglamentos.

Artículo 12. *Elección Director.* El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será elegido por la Plenaria del Senado de la República para un periodo de 2 años, luego de concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia, que conduzca a la selección de una terna de candidatos a la dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). El Director podrá ser reelegido por un periodo. El Director se posesionará ante la Mesa Directiva del Senado de la República.

Parágrafo transitorio. Con el fin de facilitar la transición hacia el nuevo esquema institucional,

una vez aprobada esta ley, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional iniciará el proceso de selección de candidatos con el fin de tener una lista de tres candidatos preseleccionados para la escogencia del Director de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

Artículo 13. *Requisitos para el desempeño de Director.* Para desempeñar el cargo de Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), se acreditarán los siguientes requisitos mínimos:

- a) Tener título universitario en economía.
- b) Título de maestría y doctorado en cualquiera de estas áreas: Economía, Finanzas Públicas, o Administración Pública.
- c) Al menos (8) ocho años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo.

Artículo 14. *Funciones de la Subdirección de Análisis Presupuestal.* Son funciones de esta subdirección:

- a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal para el cabal cumplimiento de sus funciones
- b) Consolidar y preparar los informes que la Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).
- c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección.
- d) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio del proyecto de presupuesto general de la nación.
- e) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que faciliten el cumplimiento de las funciones de la Cámara de Representes en el proyecto de ley del presupuesto general de la nación.
- f) Elaborar estudios de análisis de coyuntura sobre sectores específicos de la economía, que faciliten el cumplimiento de las funciones del Congreso de la República.
- g) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 15. *Funciones de la Subdirección de Análisis de Impacto Fiscal.* Son funciones de esta subdirección:

- a) Prestar el apoyo técnico y administrativo necesario a la Dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), para el cabal cumplimiento de sus funciones.

- b) Asesorar a la Dirección en la identificación y evaluación de los proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- c) Adelantar las acciones necesarias para la preparación, presentación y divulgación de los documentos e investigaciones de la subdirección.
- d) Elaborar los informes estadísticos que permitan la toma de decisiones sobre proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- e) Consolidar y preparar los informes que la Dirección requiera para cumplir con el objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP).
- f) Realizar el seguimiento a la actividad económica y la elaboración de documentos descriptivos y analíticos que apoyen la toma de decisiones en los proyectos de ley que tienen impacto fiscal.
- g) Coordinar y apoyar técnicamente el análisis de la información que tiene que ver con la preparación, presentación y estudio de proyectos de ley que tengan impacto fiscal.
- h) Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.

Artículo 16. *Requisitos para desempeñar el cargo de Subdirector.* Los requisitos para desempeñar el empleo de Subdirector serán los mismos exigidos para desempeñar el de Director, excepto el numeral c) del artículo 13 de la presente ley, ya que se requerirá al menos (5) cinco años de experiencia profesional relacionada o específica adquirida en cualquier tiempo. Los subdirectores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de subdirector deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.

Artículo 17. *Asesores.* La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal contará con el apoyo de mínimo seis (6) asesores profesionales y un (1) profesional administrativo que brindará apoyo para el cabal cumplimiento de sus funciones y serán distribuidos a consideración del Director entre las dependencias. Los asesores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Los cargos de los niveles de asesores deberán contar con un concurso público de méritos organizado por la Universidad Nacional de Colombia que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención.

Artículo 18. *Salarios.*

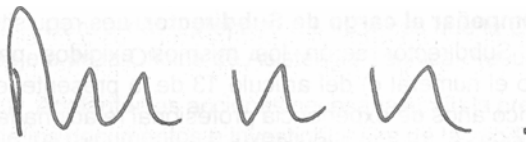
1. La asignación básica mensual del Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presu-

puestal (OATP), será igual a la del Director Administrativo del Congreso.

2. La asignación básica mensual de los Subdirectores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será igual a la del Jefe de División de una Dirección Administrativa del Congreso.
3. La asignación básica mensual de los Asesores de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será igual a la de un Asesor I de una Unidad Técnica Legislativa.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

De los honorables Senadores,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018.

Doctor,

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario General

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad.

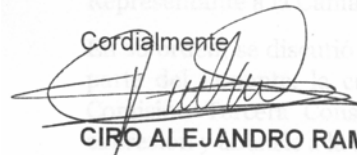
Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera de Senado de la República al Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

Señor Secretario:

Atendiendo la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado de la República; en virtud de las facultades constitucionales otorgadas por la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de

Ponencia para primer Debate en esta Corporación, del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.**

Cordialmente,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Senador de la República
Comisión Tercera Constitucional Permanente
PONENTE.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial, fue radicado el 14 de agosto de 2017 ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 de 2017 y surgió con fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, responde a los términos de unidad de materia con respecto al contenido vigente sobre normatividad catastral en el territorio colombiano. Acompañan el proyecto de ley los miembros de la bancada Legislativa de Centro Democrático, conforme a las disposiciones de trámite legislativo fundamentadas en la ley.

Conforme a lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y las consideraciones legales al respecto, la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, en sesión del día catorce (14) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, dio aprobación con modificaciones al proyecto de ley aquí contenido, el cual seguirá su curso legal a segundo debate en Sesión Plenaria de Cámara de Representantes.

Durante la discusión del presente proyecto de ley, se presentaron dos (2) ponencias, una con proposición positiva por el honorable Representante a la Cámara doctor Ciro Alejandro Ramírez Cortés y otra con proposición negativa por el honorable Representante a la Cámara doctor Carlos Julio Bonilla Soto.

En su orden, se discutió la ponencia negativa, después de la exposición motiva por parte del Ponente, la cual fue negada por los honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, no sin antes dar una adecuada expresión y análisis a la forma constitutiva del impuesto predial determinada por la ponencia.

La ponencia, cuya proposición fue positiva, se discutió en los fines técnicos y acordes al planteamiento conjunto que sobre el proyecto tuvieron los integrantes de la Comisión, cuyo propósito expreso radicó en una discusión disyuntiva frente a la fijación de un tope único de incremento en el impuesto predial, razón que dio motivo a la búsqueda de un perfeccionamiento de la ley a través de una base de cálculo general que pudiera flexibilizar y a la vez complementar la solución sobre el incremento exponencial en el impuesto aplicado.

Resultado de ello y luego de una amplia discusión se procedió a la recomendación de incluir modificaciones al artículo segundo (2°) del proyecto de ley en cuestión, sobre el cual la honorable Representante a la Cámara doctora Olga Lucía Velásquez radicó la proposición modificatoria cuyo efecto fue aprobado por los honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

En fecha correspondiente al 18 de abril de 2018, el proyecto mencionado en esta ponencia continúa su trámite en segundo debate en la honorable Plenaria de Cámara de Representantes donde ***fue aprobado el texto definitivo con modificaciones por la plenaria***. Modificaciones que surgieron de un vigoroso debate en materia de tributos, a cargo del Ponente y entonces Representante a la Cámara Ciro Alejandro Ramírez Cortés. Quien avaló una proposición de modificación sobre el artículo segundo (2°) de la ley, el cual venía como sigue:

“Artículo 2°. Límite impuestos prediales. *Se tenga en cuenta la experiencia que ha tenido Bogotá en implementar límites al impuesto predial a través del Acuerdo 648 de 2016, en el cual se establecieron topes al crecimiento del impuesto, según si el predio es residencial o no residencial y según el avalúo catastral”.*

De tal manera que conforme al debate establecido, se encontró que el artículo citado no demostraba a cabalidad la justificación para implementar un modelo de tributo sobre el predial basado en la experiencia del Distrito Capital, por someterse a un proceso de ajuste que quitaría importancia en la materia de la ley y aplicaría restricciones futuras.

De ahí que la consideración general de la plenaria consistió en devolverle el artículo segundo (2°) tal como venía en el proyecto original radicado

por primera vez ante la Secretaría General de esta corporación.

Quedando nuevamente como sigue en texto definitivo así:

“Artículo 2°. Limite impuestos prediales. Independiente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el Dane para cada año”.

El día 1° de agosto de 2018, el honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez es notificado como Ponente de este proyecto de ley para surtir primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, conforme a lo establecido por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley aquí tratado, tiene por objeto modificar las normas que en materia de impuesto predial y catastro rigen en Colombia, a la luz de las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, y demás consideraciones legales en la materia. Con el fin de buscar mayor consistencia en la aplicación de un tributo sobre la propiedad raíz.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Para Segundo Debate en la Plenaria de Cámara de Representantes, el proyecto de ley mantiene la misma estructura dotada de cuatro (4) artículos, incluida la vigencia, se modifica el artículo 2°, corrigiendo el cálculo al límite del impuesto predial concerniente al 100%, fijado por el Dane y se traslada la metodología a la experiencia de cálculos como factor base del acuerdo 648 de 2016 constituido como la fórmula que utiliza la ciudad de Bogotá, D. C. (Mediante proposición modificatoria aprobada en la sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente).

Descrito lo anterior, la presente ponencia incluye la descripción del texto propuesto para segundo debate, según las modificaciones hechas en sesión correspondiente así:

Artículo 1°. Avalúos catastrales. Describe la condición de continuidad del avalúo conforme a la metodología utilizada por los catastros municipales conforme a la norma vigente a la fecha. Sin alterar los criterios de conservación y actualización.

Artículo 2°. Establece los límites al impuesto predial de acuerdo al cálculo del índice de precios al consumidor informado por el Dane para la vigencia anual, con fundamento en un crecimiento igual al 100% de ajuste del IPC.

Artículo 3°. Establece la fecha de aplicación desde el 31 de diciembre de 2018 y hasta el 31 de diciembre del año 2023. Es decir, un periodo

activo de cinco (5) años. Cuenta con un párrafo que exceptúa la aplicación de la ley para los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª categoría del orden Nacional.

Artículo 4º. Corresponde a la vigencia de la ley.

IV. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

El proyecto de ley expone de forma sucinta la relación jurídica, basado en la estructura actual impositiva que sobre la materia ejercen las Leyes 14 de 1983, 44 de 1990, Decreto 2879 de 2001, Ley 1450 de 2011, entre aquellas que por significar bases de tributación nacional sobre la propiedad raíz determinan los efectos directos sobre el impuesto predial.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El impuesto sobre la propiedad raíz ha sido en Colombia uno de los temas tributarios que más sobresale por la metodología aplicada al índice de medición del mismo. Razón suficiente para determinar una alta inflexibilidad en lo que corresponde a la categoría predial diferenciada entre zonas urbanas y rurales, así como de aquello que implica la categoría de Distritos, municipios y aplicación del tributo en el territorio nacional.

Por esta razón, la metodología aplicada por el Departamento Nacional de Estadística (Dane), ha presentado variaciones significativas desde el año 1990 hasta el año 2014, con la consecuente normalización de una metodología probabilística, acentuada en la utilización del índice de valoración predial (IVP). No obstante de la trayectoria del impuesto predial en Colombia, la expresión técnica del mismo ha dado para un sinnúmero de debates en torno a la estructura impositiva sobre la que funciona dicho impuesto.

Citando los estudios del Banco de la República, contenidos en documento técnico de la subgerencia de estudios económicos¹ se tiene que:

“El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingreso municipal en varios países del mundo. En Colombia, este impuesto constituye en promedio la segunda fuente de rentas tributarias locales, después del impuesto de industria y comercio. La literatura sobre el predial se ha centrado en el estudio de su incidencia económica y en los determinantes de la base impositiva y de las tarifas del impuesto. Si bien, las rentas provenientes de este impuesto se pueden explicar por el comportamiento del avalúo catastral y el nivel de las tarifas nominales,

su evolución puede verse afectada por una serie de factores económicos, políticos, geográficos e institucionales, que pueden incidir positiva o negativamente sobre el recaudo” Iregui A. Melo M. & Ramos J. (2004) pg. 6.

En este orden de ideas, el impuesto predial es una de las principales fuentes de recaudo en las ciudades y municipios que conforman cada una de los departamentos a nivel nacional. Su estructura depende del ajuste de precios al consumidor (IPC) por efectos de nivel de contribución sobre la propiedad raíz.

La LEY 44 de 1990 estableció la unificación del impuesto predial unificado (IPU) por medio de la cual quiso transferir a los municipios la obligación de recaudo sobre la base metodológica de cálculo del mismo, al respecto, en su artículo 1º definió las consideraciones generales a través de las cuales estableció el marco jurídico de entonces.

Artículo 1º. Impuesto Predial Unificado.

A partir del año de 1990, fusionase en un solo impuesto denominado “Impuesto Predial Unificado”, los siguientes gravámenes: a) El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985, y 75 de 1986; b) El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de régimen municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986; c) El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9ª de 1989; d) La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9ª de 1989.

Con respecto a la Ley 44 de 1990, el Dane, en su análisis sobre el índice de Valoración Predial, se refirió como sigue:

“Hasta el año de 1995, el reajuste de los avalúos de los predios habitacionales se hacía bajo la Ley 44 de 1990, en un porcentaje determinado por el Gobierno no inferior al 70% ni superior al 100%. Entre el año de 1996 y 1999 este reajuste se hizo con base en la Ley 242 de 1995, en la que se define que el reajuste a los avalúos catastrales para predios formados no podrá ser superior a la meta de inflación correspondiente al año para el que se define dicho incremento. Si los predios no han sido formados el aumento podrá ser de hasta el 130% de dicha meta.

Ya en el año 1999 el criterio utilizado para determinar el porcentaje de reajuste de los avalúos catastrales de los predios habitacionales urbanos del país se daba exclusivamente con base en la meta de inflación fijada por el Banco de la República, enmarcada en las normas, y con el criterio de que los precios de los predios del país

¹ El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo. Ana María Iregui B. Ligia Melo B. Jorge Ramos F. 2004.

tendrían un crecimiento positivo y cercano a la inflación esperada”.

Ya en la Ley 1450 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en su artículo 23, se establece para el impuesto predial:

El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4°. La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.
3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

Así mismo, en la Ley 44 de 1990, se estableció la base de ajuste incremental del impuesto predial, contenido en el artículo 8° a partir del IPC ajustado cada año por el DANE.

Artículo 8°. *Ajuste anual de la base.* El valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), para el período comprendido entre el 1° de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Adicionalmente, la Ley 242 de 1995, en su artículo 6° modificó el artículo 8° de la Ley 44 de 1990 así:

Artículo 6°. Modificación del artículo 8° de la Ley 44 del 18 de diciembre 1990. El artículo 8° de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:

Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1° de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

En el caso de los predios no formados el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta el 130% de la mencionada meta.

Parágrafo 1°. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Parágrafo 2°. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el Dane, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario.

No obstante de lo anterior, el impuesto predial ha tendido hacia un comportamiento de incrementos superiores a la base establecida por la metodología implementada por el Dane a través del índice de valoración predial, convirtiendo al impuesto predial en un impuesto sobre la propiedad raíz que afecta directamente la capacidad de pago de los dueños de vivienda a nivel nacional, experimentando una escalada NO progresiva por rango de viviendas en Colombia. De forma tal, que tanto en municipios como en ciudades intermedias y capitales, el pago del impuesto alcanza incrementos de tipo inequitativo, al punto de argumentarse como una carga impositiva confiscatoria sobre la capacidad de pago de los propietarios de finca raíz.

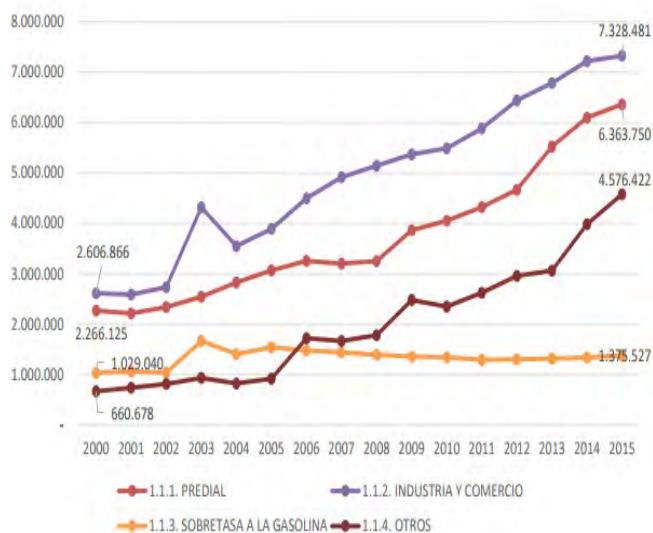
Según Montaña. M.² (2016) en Colombia, *“el impuesto predial padece una gran debilidad causada por la falta de actualización de los catastros, que deberían ofrecer información correcta de base de predios, como la valuación inmobiliaria, que son insumos muy importantes a efectos de lograr su efectiva recaudación. Excepcionalmente, solo ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia cuentan con catastro descentralizado, lo que les permite tener una base catastral más aproximada a la realidad de sus predios, con una base tributaria también cercana a la realidad predial y valores inmobiliarios que permitan recaudar el impuesto conforme a las condiciones reales de los predios objeto del tributo. Los demás municipios deben acogerse a la información con la que cuenta el Catastro Nacional, manejado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para lo cual deben contratar los servicios catastrales, con objeto de actualizar sus bases de datos durante cada vigencia fiscal” [...]*

A 2015, según el informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios, generado por el DNP, el Impuesto predial como componente de ingresos agregado de los municipios a nivel

² Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe (2016). Pg. 117.

nacional, representa un peso porcentual del 32.4%, junto con Industria y Comercio 37.3% pesan en la función de ingreso tributario el 69.7%, con un promedio de participación del 25% de toda la carga impositiva, incluyendo sobretasa a la gasolina, licores y otros.

Gráfico 1. Evolución del Recaudo Tributario Municipal



Fuente: Informe de desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2015. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

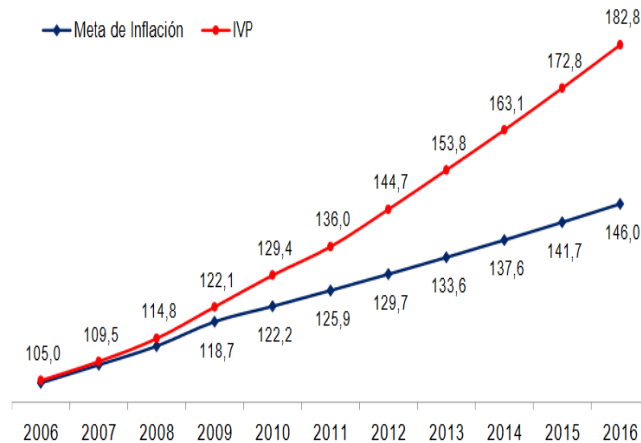
Según DNP, desde el año 2000, (en la gráfica) hasta 2015, el Impuesto Predial sumó 6.3 billones de pesos, con un crecimiento del 300% en los 15 años comprendidos. Solo predial, e industria y comercio, pueden explicar la mayor cuota de aporte a los ingresos corrientes de los departamentos y municipios del país. Ahora bien, si el Catastro funcionara al 100% de su actualización, sin interrupciones o brecha de los impuestos, supondríamos una tendencia más suavizada del impuesto predial, con mejores ajustes sobre el incremento anual de este tributo.

Para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) al año 2012, el recaudo del impuesto predial había incrementado en 236.9%, reflejándose en aumentos anuales promedio del 12.9%, con una responsabilidad del IGAC sobre este impuesto, del 67% a la fecha.

Para efectos del presente proyecto de ley, se pone en consideración la brecha existente entre el impuesto predial y el crecimiento de la renta de los hogares colombianos, ya que en 17 años desde que la tendencia del predial inició su crecimiento potencial, los salarios no han alcanzado a ajustarse en una proporción superior, debido a las contradicciones entre el costo de oportunidad generado por el comportamiento de la inflación y el incremento de los costos laborales al interior del mercado laboral colombiano. No obstante, el peso sobre la propiedad de activos físicos residenciales, representados por la finca raíz, sí ha sido

ampliamente afectado por el efecto regresivo implícito en los ajustes prediales anuales.

Gráfico 2. Brecha de ajuste entre avalúo catastral, meta de inflación e (IVP) índice de valoración predial



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3859 de 2016.

En este caso, el Conpes 3859, según el gráfico, establece la brecha sobre la cual el IVP se ajusta con respecto al avalúo catastral, de acuerdo a la inflación, que por cierto, evidencia en principio, el comportamiento natural del cálculo por IVP sobre la disponibilidad de cifras catastrales, sin embargo, la información, al ser incompleta y concentrada, no refleja la veracidad del ajuste, dando por sentado que bajo la ilusión del impuesto, se entendería un incremento superior del impuesto predial, dadas las cifras de valorización predial utilizadas por el DANE.

Aunque en principio, pareciera no tener nada que ver, el efecto de cálculos con información incompleta, restringe el ajuste equitativo entre la base gravable del impuesto predial (que es la valorización catastral), con las condiciones de ingreso y distribución de la renta de los hogares colombianos. Hecho por el cual, incluso con tasas de inflación a la baja, el predial va a sobrepasar el límite para compensar la pérdida de eficiencia relativa en la brecha con el IVP.

De otro lado, la brecha puede presentarse por la asimetría con que se ordena la información catastral con respecto al rango de incremento por salarios mínimos, uno de los problemas más comunes, debido a que la territorialidad del tributo puede presentar dinámicas diferentes en los municipios, sobre todo en aquellos de menor categoría, tal como lo expone Iregui A. Melo M. & Ramos J. (2004) “En la práctica, los Concejos asignan estas tarifas teniendo en cuenta una gama amplia de criterios, que varían entre los diferentes municipios del país. Los criterios más comunes son:

- Rangos de avalúo calculados a partir de salarios mínimos.
- Tarifas únicas por municipios o por tipo de predio, bien sea urbano o rural.
- Destino económico o uso del predio (por ejemplo, industrial, comercial, institucional, residencial, lotes).
- Rangos de área (hectáreas) para predios rurales.
- Rangos de avalúos (por tamaño o valor) para predios urbanos.
- Estratos socioeconómicos para el sector residencial urbano (en algunos municipios se utiliza la estratificación para predios comerciales e industriales).

Lo que hasta el momento se ha hecho, es una estructura indicativa que además de tener en cuenta el cálculo del IVP (índice de valoración predial), la inflación, el salario mínimo y la actualización catastral, ha venido en detrimento de la disponibilidad de recursos sobre los propietarios de vivienda tanto urbana como rural, al contar con incrementos que van por encima del ajuste del salario en una tasa del 23% anual. Es decir, el incremento del impuesto predial al año, equivale 2.3 veces el ajuste del salario en la vigencia. A pesar de la utilización del rango de inflación, el predial mantiene una mayor velocidad de ajuste, por la presencia de...

VI. CONCLUSIÓN

El proyecto de ley no afecta la actualización catastral. Dado que el proyecto de ley, mantiene intactas las consideraciones sobre la actualización catastral y la fórmula de cálculo sobre la técnica de valoración, no hay lugar a modificaciones sobre la metodología de elaboración de actualización catastral, sobre la que se modifique base gravable alguna. Por lo tanto, lo que establece el proyecto de ley en su forma de contexto, es el índice de ajuste anual del **IMPUESTO PREDIAL** a partir de la fijación de un límite basado en la información de Índice de Precios al Consumidor (IPC), conforme a lo dispuesto en la presente exposición de motivos.

Al tanto, lo que busca el presente proyecto de ley, es estabilizar la forma de ajuste del Impuesto predial, cuidando la disponibilidad de ingresos de los propietarios de finca raíz, en el momento de causación del factor impositivo, explicado por la trayectoria legal que sobre el mismo existe.

De esta forma, en la medida que el incremento en el valor del impuesto predial causado para los propietarios de finca raíz debe hacerse desde el lado de la composición de ingresos de los contribuyentes y a través del valor escalonado de crecimiento salarial y composición rentista, de ahí, que se tome en cuenta un factor diferenciador que parte de la metodología desarrollada por Bogotá,

D. C., por medio del Acuerdo número 648 de 2016, hecho que llevó a buscar un diferenciador de aplicación del impuesto predial.

TEXTO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

El Congreso de la República, en uso de sus atribuciones legales,

DECRETA:

Texto presentado para primer debate en Senado de la República Comisión Tercera	Texto definitivo aprobado en la plenaria de Cámara de Representantes
Artículo 1º. Avalúos catastrales. Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.	Artículo 1º. Avalúos catastrales. <i>Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.</i>
Artículo 2º. Límite impuestos prediales. Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el Dane para cada año.	Artículo 2º. Límite impuestos prediales. Independiente del valor del catastro obtenido, siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el Dane para cada año.
Artículo 3º. Fecha de aplicación. Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2018, con una temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2023.	Artículo 3º. Fecha de aplicación. <i>Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2017, con una temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2022.</i>
Parágrafo. Por un periodo de tres (3) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2021, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.	Parágrafo. <i>Por un periodo de tres (3) años, es decir hasta el 31 de diciembre del año 2020, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.</i>
Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4º. Vigencia. <i>La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</i>

PROPOSICIÓN

Con fundamento en la sustentación aquí contenida, rindo ponencia FAVORABLE del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial, para dar primer

debate, en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de esta Corporación.

De los honorables Senadores,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
 Senador de la República
 Comisión Tercera Constitucional Permanente
PONENTE.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2018 SENADO, 084 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Avalúos catastrales.* Los catastros se seguirán rigiendo por las normas legales existentes sobre la materia; por lo tanto, los criterios y las normas para inscripción por primera vez, como los de conservación y actualización, se mantendrán vigentes.

Artículo 2°. *Límite impuestos prediales.* Independiente del valor de catastro obtenido siguiendo los procedimientos del artículo anterior, el impuesto predial no podrá crecer más del 100% del índice de precios al consumidor, que para estos efectos fija el Dane para cada año.

Artículo 3°. *Fecha de aplicación.* Para todos los distritos, municipios y entidades territoriales en general, la presente ley tendrá aplicación a partir del 31 de diciembre de 2018, con una

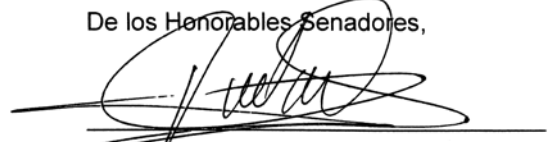
temporalidad de 5 años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Parágrafo. Por un periodo de tres (3) años, es decir, hasta el 31 de diciembre del año 2021, se exceptúan de la aplicación de esta ley los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, que continuarán aplicando las mismas normas vigentes en la actualidad hasta la fecha antes anunciada.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

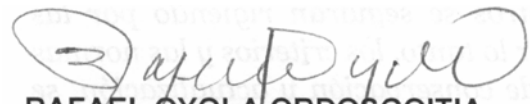
De los Honorables Senadores,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
 Senador de la República
 Comisión Tercera Constitucional Permanente
PONENTE.

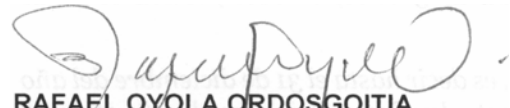
Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2018

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de quince (15) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General
 Comisión III – Senado.

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2015 CÁMARA, 120 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se establece normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

Bogotá, D.C., julio 31 de 2018

Doctor:

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Doctor:

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe sobre las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado**, por medio de la cual se establece normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de

los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Respetuosamente, a través del presente escrito rendimos informe sobre la honrosa tarea designada por el señor Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sobre las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado, por medio de la cual se establecen normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.**

1. De las objeciones por inconstitucionalidad

Se vulneró el artículo 367 de la Constitución con la expresión “En el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio.”

Argumentos del Gobierno nacional

El Gobierno nacional objeta el párrafo 1° del artículo 4° del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado por las siguientes razones de inconstitucionalidad:

La disposición objetada establece:

Artículo 4°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1°. *Uso de medios tecnológicos.* Cuando la reconexión y reinstalación sea realizada con medios tecnológicos que impliquen lectura o gestión remota no física, no dará lugar a cobros por este concepto según el caso cuando aplique. En el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio, solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio. Cuando el usuario adeude 2 o más periodos de facturación y la empresa de servicios públicos domiciliarios suspenda el servicio se aplicará el cobro de reconexión.

1.1. Los costos en que incurran las empresas de servicios públicos por la reinstalación o reconexión de estos deben estar incluidos en el régimen tarifario

.. A juicio del Gobierno nacional la disposición contenida en el artículo 4° del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado, al excluir de la tarifa los costos en que incurran las empresas de servicios públicos

cuando efectúan la reconexión del servicio en los inmuebles residenciales de los estratos 4, 5 y 6, en los casos en que el valor de la reconexión es menor al consumo facturado, resulta contraria a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 367¹ de la Constitución en donde se establece que la ley que fije el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios deberá tener en cuenta para el efecto, entre otros criterios, el relativo a los costos de servicio.

Concluye el Gobierno en el informe de objeciones que, es evidente que la expresión contra la cual se dirige la presente objeción, contenida en el párrafo 1° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, al exonerar a los usuarios de los estratos 4, 5 y 6 del cargo por concepto de reconexión, vulnera el artículo 367 de la Constitución, pues excluye del régimen tarifario de los servicios públicos los costos reales en los que incurren las empresas por tal concepto, cuando el valor de la reconexión es menor al consumo facturado.

1.2. La eliminación de los cargos por reconexión vulnera el principio de solidaridad

Para el Gobierno, además, independientemente del valor económico de los procesos que deben adelantar las empresas para efectuar la reconexión de los servicios, el desconocer el derecho que estas tienen de cobrar los costos reales en que incurren para el efecto resulta contrario al principio de solidaridad previsto en el artículo 367, antes citado, de la Constitución.

Dado que se trata de un costo real, el valor de la exoneración del pago de la reconexión del servicio establecido por la expresión objeto de reproche en el presente escrito tendrá que ser asumido por una de las partes que conforman el sistema, es decir, bien sea por los usuarios que cancelan oportunamente sus obligaciones, por las empresas o por el propio Estado.²

Si se piensa en que los usuarios sean quienes asuman este costo, necesariamente tendrán que aumentarse, de manera general, las tarifas del servicio, incluso a aquellas personas que pagan oportunamente sus facturas.

No obstante, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, un régimen tarifario en el que los usuarios que cumplen sus obligaciones deben cancelar, vía aumento de las tarifas, los costos asociados a la reconexión de los servicios cortados o suspendidos a los usuarios morosos vulnera, sin duda, una de las nociones

¹ **Artículo 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

² Informe de objeciones Presidenciales.

fundamentales del principio de solidaridad, cual es que cada usuario debe asumir las cargas que le corresponden y contribuir al sostenimiento y viabilidad del sistema.

En efecto, sobre esta acepción del principio de solidaridad, en la Sentencia C-150 de 2003, la Corte Constitucional afirmó:

Para que los principios constitucionales que orientan la prestación de los servicios públicos sean efectivos (artículo de la 2 C. P.), cada usuario debe cumplir con su deber básico respecto de los demás usuarios consistente en abstenerse de trasladarle a ellos el costo de acceder y de disfrutar del servicio público domiciliario correspondiente. Cuando un usuario no paga por el servicio recibido, está obrando como si los demás usuarios, tuvieran que correr con su carga individual y financiar transitoria o permanentemente su deuda. Ello atenta claramente contra el principio de solidaridad que, entre otros, exige que cada usuario, asuma las cargas razonables que le son propias en virtud de la Constitución, la ley y el contrato respectivo.³

En este orden de ideas, la Corte concluye que la persona que se abstiene de pagar por los servicios públicos que recibe, no solo incumple sus obligaciones para con las empresas que los prestan, sino que no obra conforme al principio de solidaridad⁴ y dificulta que las empresas presten los servicios con criterios de eficiencia (artículo 365 C. P.), lo cual pugna con los principios sociales que consagra la Carta para orientar la prestación, regulación y control de los servicios públicos.

Concluye el Gobierno nacional en el informe de objeciones:

Así en la actualidad, de ahí que carezca de sustento constitucional la exoneración del cobro por reconexión de los servicios públicos a los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, cuando el monto de dicho cobro es inferior al consumo facturado, pues un subsidio por este concepto a favor de los estratos más altos resulta notoriamente inequitativo e injusto, por cuanto no atiende los aspectos más esenciales de los principios de solidaridad y de igualdad, así como tampoco la capacidad del erario público y la necesidad, en términos de sostenibilidad del sistema, de que las empresas públicas y privadas recuperen los costos en que incurren para la prestación del servicio.

³ Ver Sentencias C-389 de 2002, C-566 de 1995.

⁴ El principio de solidaridad se materializa mediante el otorgamiento de subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 quienes representan el 70% de la población, los cuales son sufragados por los usuarios de los estratos 5 y 6, y también con los recursos del ente territorial cuando lo anterior no es suficiente. Estos subsidios se justifican, como lo menciona la Corte Constitucional en la anterior sentencia, en la necesidad de proteger los derechos fundamentales más elementales de la población de menores recursos.

En suma, la exoneración del pago por concepto de reconexión a favor de los estratos 4, 5 y 6 vulnera el principio constitucional de solidaridad, pues constituye un factor de inequidad en el reparto de las cargas públicas, en detrimento de las personas que asumen oportunamente sus obligaciones, incluidas las de menos ingresos.⁵

2. La expresión en el caso de usuarios residenciales de los estratos a los que no se les haya eliminado los cobros por reconexión del servicio, solo podrán ser aplicados-cobrados, cuando el costo o el valor de los mismos, sea menor al consumo facturado del servicio, contenida en el párrafo 1º adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, vulnera el artículo 365 de la Constitución.

Para el Gobierno resulta inconstitucional imponer la carga a los usuarios que cumplen sus obligaciones de cancelar los costos asociados a la reconexión de los servicios cortados o suspendidos a los usuarios morosos, también lo es trasladar esta exigencia a las empresas de servicios públicos. Argumenta el Gobierno lo siguiente:

En este sentido, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario de los servicios públicos estará orientado, entre otros criterios, por los de eficiencia económica y suficiencia financiera. De acuerdo con el numeral 87.1 de este artículo, por eficiencia económica debe entenderse que el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta (...) los costos; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente (...). En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por este.⁶

Citando la Sentencia C-150 de 2003, en la cual la Corte Constitucional estudió los numerales 87.1 y 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 y señaló que estos criterios del régimen tarifario son un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 365 Superior a cuyo tenor es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Esto en la medida en que tales criterios garantizan la viabilidad financiera de las empresas y la recuperación de los costos en que estas incurren para la presentación del servicio, y porque, además, facilitan la iniciativa privada.

Sobre este diseño del régimen tarifario de los servicios públicos, en la mencionada decisión, la Corte señaló que desde la perspectiva técnica,

⁵ Consultar informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado.

⁶ Ibídem.

estos dos criterios **“eficiencia económica y suficiencia financiera”** son los que permiten determinar el costo del servicio. En efecto, desde esta perspectiva es necesario saber cuánto cuesta prestar el servicio a todos los usuarios costos medidos con los criterios de eficiencia y suficiencia antes de establecer cómo se distribuyen las cargas tarifarias entre los usuarios de acuerdo principalmente con los principios de solidaridad y redistribución.

Lo anterior significa que para hacer exigible el principio de solidaridad, antes es necesario garantizar la eficiencia financiera de las empresas y la viabilidad económica de su objeto social, permitiéndoles recuperar los costos en que incurren para la prestación del servicio. De lo contrario, no es posible hacer una repartición equitativa de las cargas ni prestar un servicio eficiente.

De esta forma la exoneración de los costos por concepto de reconexión a favor de los estratos 4, 5 y 6 resulta contraria a los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera, en la medida en que obliga a las empresas a prestar los servicios con la misma calidad y eficiencia, pero con menores recursos, y asumir erogaciones que antes estaban previstas en la tarifa que cobraban de manera individual a los usuarios morosos.

Sobre este punto, se ha de tener en cuenta que para el año 2015, se estimaba que como consecuencia de la implementación del artículo 1° del Proyecto de ley número 016 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, es decir, en razón de la exoneración de los costos por concepto de reconexión y reinstalación de los servicios públicos a favor de los estratos 1, 2 y 3, objetado por el Gobierno nacional en el mes de diciembre de 2016, el dinero que dejarían de recaudar las empresas por estos conceptos sería de aproximadamente 25 mil millones de pesos para el servicio de acueducto, 38 mil millones de pesos para el servicio de energía eléctrica y de cerca de 20 mil millones de pesos para el servicio de gas natural.

A estas cifras, por cuenta de la nueva iniciativa legislativa objeto de la presente objeción, habrá que sumarle lo que le constará que las empresas de servicios públicos la extensión de este beneficio a los usuarios residenciales que más aportan a la sostenibilidad del sistema en razón de sus ingresos, como lo son los usuarios de los estratos 4, 5 y 6.

Concluye el Gobierno:

En síntesis, la viabilidad financiera del sistema y la prestación eficiente del servicio, tienen una relación directa con el derecho que tienen las empresas a recuperar los costos en que incurren por la prestación del servicio, incluido, por supuesto, el de reconexión. Cercenar este derecho implicaría poner en riesgo la operación de las empresas y, por ende, su capacidad para prestar un

servicio eficiente y de calidad a toda la población, incluida la más vulnerable.

3. RESPUESTA A LA OBJECIÓN

El objeto de este proyecto tal como fue presentado persigue un fin social que no es otro que proteger y garantizar los derechos de los usuarios de servicios públicos frente al abuso en el cobro de tarifas por concepto de reconexión.

De acuerdo con lo anterior, la objeción gubernamental anotada, la locución, no es cierto que, la eliminación de los cobros por reconexión del servicio contenida en el artículo 4° del proyecto de ley, se traduce en la exoneración del cobro por este concepto a los usuarios residenciales de los estratos 4, 5 y 6, cuando el costo o el valor del mismo sea menor al consumo facturado del servicio, por cuanto el contenido social que persigue este proyecto y en concordancia con los fines del Estado es servir a la comunidad y promover la garantía de los derechos fundamentales de sus asociados, de manera que no es de recibo la sugerente inconstitucionalidad manifestada por el Gobierno dado que esta se justifica exclusivamente en la posible vulneración de la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuando en el proyecto se está manifestando claramente que lo que se busca es proteger a los usuarios de las empresas de servicios públicos frente a posibles abusos en el cobro de tarifas y en consecuencia vulneraciones de sus derechos y la correcta prestación de estos servicios.

Tanto la Ley 142 de 1994 como la jurisprudencia de la Corte Constitucional aludidas, son claras al decir que las empresas prestadoras solo pueden cobrar los costos en que realmente incurran, es decir, no pueden cobrar gastos que no han efectuado. Desde este punto de vista, es injustificado que las empresas, amparadas en las reglamentaciones de las comisiones de regulación, hoy cobren unas tarifas de reconexión o reinstalación exorbitantes, cuando lo cierto es que las actividades que deben desplegar para reanudar el servicio son simples, elementales, ejecutables casi siempre por un solo operario con las herramientas más sencillas. Con aceptada razón muchos usuarios furiosos exteriorizan que cuesta más la reconexión que la factura mensual de consumo de algunos servicios.

Ahora bien, uno de los aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta es que este proyecto de ley, en ningún momento busca afectar los cargos básicos que garantizan la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos, mucho menos el cargo fijo y básico de consumo, por cuanto como dice la Corte Constitucional⁷, que “la solidaridad y la redistribución no deben ser entendidas solo en beneficio de las empresas –Lo que justifica el

⁷ Ver Sentencia C-353 de 2006 y Sentencias C-150 y C-041 de 2003.

cobro del cargo fijo— sino también y especialmente en beneficio de los usuarios, que son la parte más vulnerable de la relación contractual y que, por lo tanto, deben ser sujetos de mayor protección por mandato constitucional”.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios deben garantizar los fines de un estado social de derecho, lo cual se debería reflejar en el no cobro por reconexión, cuando la causa sea mora en el pago, teniendo en cuenta que en dichos hogares habitan menores de edad, adicional a ello existe tutelas de la Corte Constitucional que garantizan estos derechos fundamentales y ordenan la reconexión inmediata. En este mismo sentido se pronunciaron en el informe de objeciones presidenciales del Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, donde se concluyó que: “en razón de que las empresas de servicios públicos han tenido avances tecnológicos que les permiten realizar reconexiones de forma ágil y rápida, sin la utilización de una cuadrilla para efectuar estos procesos, con ello se demuestra que el valor de la reconexión no debe ser cobrado”.

Como quedó demostrado en las distintas etapas del trámite legislativo del Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado la nueva prerrogativa a favor de los estratos más bajos de la comunidad, no es contraria a la Constitución, concretamente no vulnera los artículos 365 y 367 de la Carta, como tampoco fomenta la cultura del no pago de los servicios públicos en una población que, en razón de sus ingresos, en muchas ocasiones no está en capacidad de pagar el costo de la reconexión del servicio y, más esta es superior al valor del consumo facturado.

En este sentido los servicios públicos domiciliarios son una función social del Estado que mejoran las condiciones de vida de los colombianos más vulnerables, quienes son el centro y la razón del presente proyecto de ley. Así mismo, la ausencia o ineficiente prestación de estos servicios puede amenazar derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la salud. Así lo ha ratificado la Corte Constitucional, cuando se ha referido al particular en los siguientes términos:

(...) El contenido social de lo fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del Poder Público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación

como la vida la integridad personal, la salud, etc. Connotación esencial de estos servicios públicos que se consagró expresamente en el artículo 4° de la Ley 142 de 1994, para efectos de lo establecido en el inciso primero del artículo 56 de la Carta.⁸

Igualmente, en otro pronunciamiento referido a la procedencia de la reconexión procederá únicamente cuando la causa de la suspensión del servicio sea la mora en el pago y el usuario se encuentre a paz y salvo con la empresa por esta misma razón y no bajo otros eventos como el fraude o alteración en las conexiones, acometidas o medidores. Así se manifestó:

Es necesario recordar que la pretensión de reconexión de un servicio público esencial en caso de incumplimiento en el pago, en sede de tutela, solo será procedente sí: (i) el servicio está destinado al consumo humano; (ii) las personas afectadas por la medida de suspensión son sujetos de especial protección constitucional; (iii) el usuario del servicio se encuentra en una precaria situación económica que le impide el pago inmediato de la obligación contraída; y (iv) no hubo reconexión fraudulenta del servicio. A juicio de la Sala, la exigencia de los cuatro requisitos indicados constituye una manera de salvaguardar los derechos fundamentales y a su vez permitir la viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos esenciales.⁹

2. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

1. El presupuesto público no puede asumir el cargo por reconexión y reinstalación

Así como ni los usuarios ni las empresas deben asumir los costos por reconexión de los servicios públicos, cuando estos son cortados o suspendidos por falta de pago, porque esta exigencia es inconstitucional, también resulta inconveniente asignar esta carga al presupuesto público.

Al respecto, se ha de considerar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional.

Para el efecto, dispone la norma en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

De la misma manera, dicha regulación prescribe que, durante el trámite de los proyectos, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado

⁸ Sentencia T-749 de 2012

⁹ Sentencia T-614 de 2010.

para cada una de las iniciativas, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirla y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Revisado el trámite legislativo de la presente iniciativa, es claro que en franco desconocimiento de la citada norma, el proyecto de ley no hace explícito cuál es su impacto fiscal y tampoco establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. Igualmente, esta iniciativa no precisa los costos fiscales que causará ni la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Con fundamento en lo expuesto hasta aquí el Gobierno nacional solicita al Congreso de la República que precise y haga explícito quién y con cuáles recursos se pagarán los costos reales en que incurren las empresas para realizar la reconexión de los servicios públicos cortados o suspendidos en los inmuebles residenciales, en caso de que no se acepten las objeciones de inconstitucionalidad formuladas en precedencia.¹⁰

Como ya explicó, al tenor de lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, de suerte que, si este punto no es regulado en esta iniciativa, el mismo no podrá ser desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), así como tampoco por las comisiones de regulación (artículo 73 de la Ley 142 de 1994), aunque así lo prevea el parágrafo 2° del artículo 4° del proyecto de ley de la referencia.

2. La expresión objetada por razones de inconstitucionalidad fomenta la cultura del no pago de los servicios públicos entre los estratos 4, 5 y 6

En resumen, la norma objeto de reproche legaliza la falta de pago de los servicios públicos entre los estratos 4, 5 y 6, cuando el valor de la reconexión es menor al consumo facturado y, de esta forma, genera una nueva cultura del incumplimiento sin consecuencias, que aumentará el riesgo de impago entre los sectores de la población que sí tienen capacidad económica para atender sus obligaciones, lo cual ampliará las brechas sociales, en lugar de reducirlas.

- RESPUESTA A LA OBJECCIÓN

En este aparte, es importante mencionar que si bien el Gobierno nacional sugiere que se precise y se haga explícito quién y con cuáles recursos se pagarán los costos reales en que incurren las empresas para realizar la reconexión y la reinstalación de los servicios públicos cortados o suspendidos por falta de pago, en caso de que no se acepten las objeciones de inconstitucionalidad formuladas en precedencia, al tenor de lo dispuesto

en el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, de suerte que, si este punto no es regulado en esta iniciativa, el mismo no podrá ser desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), así como tampoco por las comisiones de regulación (artículo 73 de la Ley 142 de 1994).

Igual argumento presentó el Gobierno en las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara en la que señala que el proyecto de ley no hace explícito cuál es su impacto fiscal y tampoco establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, al no ser incluido de manera expresa dentro de la iniciativa se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-625 de 2010 ha establecido que:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que

¹⁰ Ver Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado.

genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

En la realidad aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

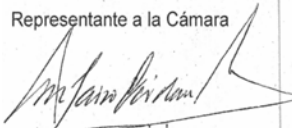
De lo que se concluye que para la Corte Constitucional las empresas cuentan con las siguientes prerrogativas para asegurar su estabilidad financiera y, en consecuencia, prestar un efectivo servicio:


Cobro del cargo fijo, suspensión del servicio, resolución del contrato, cobrar unilateralmente el servicio consumido, cobrar unilateralmente el servicio no facturado, intereses moratorios sobre saldos insolutos.

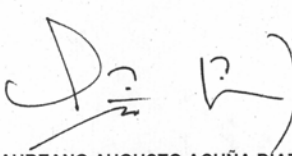
PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones la Comisión Accidental designada para estudio de objeciones presidenciales se permite proponer ante la Plenaria del Senado de la República, aprobar el presente informe, declarando infundadas las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado, por medio de la cual se establece normas de protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan**

otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.

Representante a la Cámara

JHON JAIRO CARDENAS MORAN
 Representante a la Cámara


OSCAR DARIO PEREZ
 Representante a la Cámara


LAUREANO AUGUSTO ACUÑA DÍAZ
 Senador de la Republica

CONTENIDO

Gaceta número 603 - Jueves, 16 de agosto de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA
 OFICIOS DE RETIRO**

	Págs.
Oficio de retiro de coautoría del Proyecto de ley número 53 de 2018 Senado , por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del Hábeas Data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley orgánica número 252 de 2018 Senado, 152 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), de la Cámara de Representantes.	1
Informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera de Senado de la República, texto de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 232 de 2018 Senado, 084 de 2017 Cámara, por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial.	12
INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES	
Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 097 de 2015 Cámara, 120 de 2016 Senado, protección y garantías contra abusos hacia los usuarios de los servicios públicos de energía y gas y se dictan otras disposiciones en materia de protección de los usuarios de servicios públicos.	18