



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 369

Bogotá, D. C., lunes 16 de junio de 2008

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 292 DE 2008 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.

Bogotá, D. C., junio de 2008.

Doctor

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.*

Señor Presidente:

En virtud de la designación realizada por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, nos ha correspondido la honrosa designación de presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007*, conforme la Sección IV de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar a consideración de los miembros de la honorable Cámara de Representantes, el respectivo informe de ponencia, el cual rendimos en los siguientes términos.

Para realizar un estudio detallado de esta iniciativa es necesario efectuar la siguiente división temática:

1. Autoría del proyecto.
2. Tránsito del Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, en la Comisión Tercera de la honorable Cámara.
3. Los inconvenientes prácticos del actual artículo 32 de la Ley 1176 de 2007.
4. La constitucionalidad del Proyecto de ley número 229 de 2008 Cámara y su consecuente influencia en el servicio público de la educación en virtud del principio de desconcentración por colaboración.
5. Calidad de los entes educativos en Colombia.
6. Análisis sociojurídico del proyecto de ley.
7. Articulado del Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara.
8. Proposición.

1. Autoría del proyecto

El proyecto de ley que hoy nos ocupa, es una respuesta al clamor popular que aboga por una educación pública con calidad; Siendo esta la razón

para que el Representante a la Cámara Fernando Tamayo Tamayo, radicase, el pasado 22 de abril de 2008, ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, la presente iniciativa con el objeto de ampliar el contenido normativo de la Ley 1176 de 2007, propendiendo por el otorgamiento de las herramientas necesarias para el fortalecimiento de la educación pública con calidad en Colombia, fundado en el respaldo y la ayuda de todas las instituciones que se dediquen a prestar el servicio público de educación sin importar su naturaleza, dentro del marco general de la cooperación y primacía de la Constitución y la ley.

2. Tránsito del Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, en la Comisión Tercera de la honorable Cámara

El pasado miércoles 4 de junio de 2008, en el recinto de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se debatió y aprobó el Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, *por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007*, proyecto que fue aprobado con las mayorías constitucionales y reglamentarias necesarias.

Es de anotar que en este debate solamente se hizo una proposición modificatoria tendiente a concretizar la redacción del párrafo inicial del artículo único del proyecto en estudio y la resultante de esta modificación fue el mantener la cláusula original del actual artículo 30 de la Ley 1176 de 2007 en su párrafo inicial, quedando de la siguiente manera:

(...) **Artículo 30. Prestación del Servicio Educativo.** Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del sistema educativo oficial. (...)

Sin ninguna proposición adicional se votó favorablemente el proyecto y se determinó que se elaborase la ponencia para segundo debate y se presente a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, para que este proyecto sea debatido y aprobado por el pleno de esta corporación.

3. Los inconvenientes prácticos del actual artículo 32 de la Ley 1176 de 2007

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley, se hace especial alusión a la existencia de una serie de inconvenientes en los cuales se han visto inmersas, las administraciones locales en sus diversos órdenes, cuando intentan consolidar las medidas necesarias para el mejoramiento de los márgenes de calidad de la educación pública en su jurisdicción.

Estos inconvenientes se erigen a raíz de las limitaciones que consagra el artículo 32 de la Ley 1176 de 2007, el cual restringe la posibilidad de contratar el servicio público de educación con las diversas instituciones privadas que prestan este servicio de manera profesional y exclusiva, estableciendo como único sujeto contractual a entes de naturaleza privada sin ánimo de lucro.

Esta restricción normativa tendría validez, si los índices de calidad de estas instituciones fuesen de los más altos en el seno de nuestra comunidad académica en general, pero no es así, según los datos publicados por la revista *Dinero* (los cuales son tomados de las cifras que consolidan las entidades públicas que se encargan de esta materia), se demuestra que los índices de mayor calidad educativa, los poseen colegios de naturaleza privada, todos ellos instituciones con ánimo de lucro, que realizan esta actividad de manera exclusiva y profesional, lo que permite a sus egresados contar con mayores posibilidades intelectuales y académicas.

Bajo este panorama muchas administraciones locales han buscado la forma de contratar el servicio público de educación con particulares que se dedican en exclusividad a la prestación de este servicio, recurriendo a diversas figuras jurídicas que les permitan no colisionar con lo dispuesto por la Ley 1172 de 2007, lo que trae grandes inconvenientes, puesto que pese a cumplir tan loable objetivo, se pueden desconocer algunas de las medidas de control que la norma establece cuando se trata de la prestación del servicio público de educación.

Recordemos la parte inicial de la exposición de motivos del proyecto en estudio en donde se describe el sentir social, que clama por la reforma de esta norma en busca de la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y jóvenes a recibir una educación con calidad y no con simples índices positivos de cobertura, cuando en esta se expreso (...) *El presente proyecto de ley es la respuesta a las múltiples voces que se aquejan por la carencia de una estructura educativa, que consolide una educación pública con los más altos grados de calidad e idoneidad, que esté comprometida con el desarrollo integral de los niños, niñas y jóvenes de nuestro país, que nos permita sobrepasar la obsoleta visión de que la política de educación debe basarse en el simple desarrollo de grandes complejos locativos y la búsqueda de altos índices de cobertura (...)*

De igual forma es necesario colegir otro de los inconvenientes de la actual cláusula normativa, cuando con su redacción deja entrever que se pueden establecer porcentajes desiguales en el valor que el Estado entrega como contraprestación a quienes en virtud del principio de colaboración presten el servicio público de educación, factor que puede generar categorías entre los alumnos que reciben el servicio público de educación a través de estos entes, circunstancias totalmente contrarias a nuestro Estado Social de Derecho. Para colegir esta falencia normativa se propone, unificar los parámetros de contraprestación a todos los entes que sean objeto de este tipo de contratación.

4. La constitucionalidad del Proyecto de ley número 229 de 2008 Cámara y su consecuente influencia en el servicio público de la educación en virtud del principio de desconcentración por colaboración

Nuestra Constitución establece a lo largo de su estructura normativa la primacía de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, más aun cuando se trata de su formación académica, es tal su trascendencia que se determinó que la educación básica y vocacional sea un servicio público que se halla en cabeza del Estado colombiano, pero que puede ser delegado en los particulares, en virtud del principio de descentralización por colaboración, repárense en los apartes constitucionales pertinentes.

En primer lugar el preámbulo de la Constitución Nacional, plantea una garantía a todos los integrantes de nuestra Nación, cuando propende por la igualdad y el conocimiento, aspectos que se materializan en el presente proyecto de ley, cuando buscamos implantar una educación con los mismos estándares de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes en Colombia.

Más adelante el artículo 27 de la Carta Magna, consagra la garantía estatal frente a la primacía en la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Factor que es ahondado por este proyecto en cuanto configura la posibilidad de que nuestros niños, niñas y jóvenes, puedan recibir el servicio público de educación por parte de diversos entes educativos de naturaleza privada que enfoquen la formación académica más allá del denominado bachillerato clásico.

Las dos cláusulas constitucionales anteriores tienen su clímax en el contenido del artículo 44 ibídem, cuando a la letra reza (...) Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, ... (...) y su consecuente desarrollo dentro del mismo cuerpo constitucional con lo dispuesto en el artículo 67 (...) La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los

demás bienes y valores de la cultura. (...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. (...) (...) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. (...)

Como podemos observar el proyecto de ley en estudio, es una respuesta real y eficiente a las exigencias que estos postulados constitucionales hacen al Estado colombiano, conjugando tanto su deber, así como las diversas posibilidades para su ejecución y cumplimiento, es justamente frente a este predicamento en el que se acudió al desarrollo constitucional del principio de desconcentración por colaboración.

Este principio ha sido objeto de un amplio estudio por numerosos traductores cuyos planteamientos básicos fueron tomados por los altos estratos judiciales colombianos y que hoy nos permitimos esgrimir como parte de los argumentos en que se soporta la inminente necesidad de que el presente proyecto sea ley de la República.

La Sentencia T-362/97, determinó entre otros aspectos que (...) *De acuerdo con el artículo 365 de la Carta Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y serán prestados directamente por él, o de manera indirecta pero bajo su dirección, por las personas o comunidades que dentro de los términos de la regulación legal concurren a esa labor; quienes cumplen entonces con funciones públicas, y deben hacerlo comportándose con los empleados y usuarios como si fueran las autoridades en cuyo lugar prestan el servicio.*

De esta manera, ha de entenderse que el marco jurídico en el que actúan estas personas o comunidades no se circunscribe al acto administrativo que las autoriza para prestar un servicio público específico y a la ley que lo regula, sino que incluye a la Constitución, y esta ha de aplicarse en lugar de cualquier otra norma que le resulte contraria, partiendo de que el ejercicio de todas las funciones públicas ha de estar orientado a proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (C. P. artículo 2°). (...)

En este sentido cuerpos públicos como la Procuraduría General de la Nación, así como sus regionales han denotado la necesidad y prevalencia de este principio en que se soporta la prestación de los servicios públicos en nuestro país, en un pronunciamiento del Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal del 25 de junio de 2005 expresó (...) *La atención de los servicios que presta el Estado puede cumplirse directamente por las autoridades del nivel central o utilizándose mecanismos de gestión por descentralización, que pueden asumir las autoridades regionales (descentralización territorial) o los organismos descentralizados por servicios (descentralización técnica), pero que, además, también puede lograrse mediante la participación del sector privado con ocasión de un traslado de facultades. Eso lo define la naturaleza del servicio o las razones de conveniencia, es decir, la posibilidad de transferir y radicar competencias y las ventajas que esas transferencias signifiquen en la prestación del servicio y, además, permite involucrar en la acción pública a los propios sectores comprometidos e interesados en la prestación del servicio. Y es, por todo ello, una de las formas que adopta la descentralización administrativa, doctrinariamente reconocida como “descentralización por colaboración”¹.*

La forma en que se ha desdibujado la separación absoluta entre las esferas pública y privada en torno al desarrollo de actividades que interesan a la sociedad, se muestra propicia al afianzamiento de una concepción material de los asuntos públicos, por cuya virtud los particulares vinculados a su gestión, si bien siguen conservando su condición de tales, se encuentran sujetos a los controles y a las responsabilidades ajenas al desempeño de funciones públicas, predicado que tiene un fundamento material, en cuanto consulta, de preferencia, la función y el interés públicos involucrados en las tareas confiadas a sujetos particulares”².

En igual sentido se pronunció el Procurador General de la Nación cuando emitió el Concepto número 4330 en virtud de la demanda de inconstitucionalidad parcial del numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio - Decreto-ley 410 de 1971, Expediente número D-6759.

¹ Corte Constitucional Sentencia 308 de 1994. M. P. Doctor Antonio Barrera Carbonell.

² Corte Constitucional Sentencia 181 de 1997. M. P. Doctor Fabio Morón Díaz.

Tal como se observa de las citas anteriores, la prestación de los servicios públicos por parte de particulares es constitucional y legalmente viable y en su aplicación es tanto determinante como necesaria.

5. Calidad de los entes educativos en Colombia

Una vez recalcada la importancia del principio de descentralización por colaboración, así como la vital e indispensable participación de los particulares en la consolidación de los fines del Estado colombiano artículo 2º de la Constitución Nacional, y en la eficiente prestación de los servicios públicos. Se hace necesario recalcar las condiciones propias de los estamentos educativos en Colombia, centrados en los índices de calidad de la educación que prestan, así como los parámetros de competitividad que ofrecen a sus estudiantes y egresados.

La revista *Dinero* desde hace ya varios años se ha dado a la tarea de esclarecer el nivel de la educación básica en Colombia, logrando hasta redefinir la orientación de la prueba de Estado Icfes, la cual hoy por hoy, sí es indicador del nivel educativo de los colegios tanto privados como públicos y en consecuencia el de sus alumnos y egresados.

La revista *Dinero* en su Edición número 203-abril 26, 2004, publicó un informe especial³ sobre la calidad de los colegios en Colombia (el cuarto que realiza *Dinero* desde 2001) (...) el cual, encontramos que el país se ha adaptado a la nueva definición de calidad de la educación implícita en los exámenes de Estado para el ingreso a la educación superior que realiza el Icfes. Desde 2000, estos exámenes evalúan las competencias básicas de los estudiantes, en lugar de la acumulación de conocimiento, como ocurría en el pasado. El examen es la medición universal que permite identificar el nivel de calidad de los colegios y su avance.

Los resultados del Icfes revelan varias tendencias. En primer lugar, hay un grupo de colegios que consistentemente se ubican en los primeros lugares de la clasificación. Hay una fórmula para lograr alta calidad, y estos colegios la conocen. De hecho, hay diversas fórmulas, puesto que estos planteles, prácticamente todos privados, siguen distintas orientaciones pedagógicas y religiosas. Una vez que un colegio logra la combinación de factores adecuada, puede replicar los resultados año tras año en forma consistente manteniendo su enfoque y su filosofía individual. (...)

Como vemos la educación que es catalogada por la Constitución Nacional como un servicio público y que en sus primeras etapas (primaria, básica y media vocacional), denota altos índices de calidad y otorga mayores ventajas competitivas a quienes la reciben de manos de los particulares, que se dedican de manera exclusiva a buscar la formación integral de los niños, niñas y jóvenes, es la mejor razón para sustentar la presente modificación normativa, que de paso da solución a la inminente necesidad de hacer parte a todos los particulares que se dediquen de manera exclusiva a la prestación de este servicio, como parte de la estructura con la que el Estado desarrolla la educación pública.

6. Análisis sociojurídico del proyecto de ley

Como se denotó a lo largo de la presente ponencia, la calidad de la educación que prestan los entes públicos es muy inferior frente a la que prestan los particulares, factor que atenta contra el derecho a la igualdad, la primacía de los derechos de los niños, los fines del Estado y la obligación que tiene el Estado de prestar satisfactoriamente los servicios públicos, todas premisas que se infieren a simple vista de los postulados constitucionales y que en la actualidad son desconocidos abiertamente por el Estado colombiano, cuando centra su política educativa, en la adecuación de plantas físicas y el aumento en la cobertura educativa, desconociendo de tajo la calidad con que esta debe prestarse.

Negándose adicionalmente a aceptar la posibilidad de que los particulares que prestan con alta calidad este servicio (en concordancia con el artículo 63 de la Constitución Nacional) hagan parte de la estructura educativa pública a través del principio de desconcentración por colaboración.

También buscamos colegir un vacío normativo por el cual en la actualidad se presentan, interpretaciones amañadas que desfiguran el verdadero objeto de la ley, al permitir que se establezcan diferenciaciones en el desarrollo de la contratación estatal del servicio público de educación, lo que afecta gravemente la prestación del mismo. Por lo anterior en este proyecto se plasmaron las fórmulas necesarias que permitan corregir estos yerros legales, unificando los porcentajes de remuneración para este tipo de contratos manteniendo los topes legales vigentes.

El proyecto que hoy se presenta a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes para surtir su primer debate, tiene por objeto extender la política educativa en Colombia, permitiendo que en los lugares en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las Instituciones del Sistema Educativo Oficial, pueda contratarse la prestación del servicio educativo con entidades estatales o privadas que se dediquen exclusivamente a la prestación de este servicio, superando las limitaciones normativas vigentes.

Como se ha demostrado a lo largo de la presente ponencia, no es conveniente que los particulares que cuenten con la capacidad e idoneidad exigida por la norma y que de manera exclusiva se dedican a la prestación del servicio público de educación, no puedan hacer parte del sistema operativo a través del cual se presta la educación pública en Colombia.

En comunicación del pasado 3 de junio de 2008, la señora Ministra de Educación, planteó la importancia de contar dentro de la estructura, con la cual se presta el servicio público de educación en Colombia, con todas las entidades que cuenten con reconocida trayectoria e idoneidad en la prestación de este servicio, así no lo hagan de manera exclusiva, como es el caso de las Cajas de Compensación, organizaciones étnicas, diócesis, entre otras.

En virtud de estos argumentos en el texto que se propone para segundo debate en el pleno de la Cámara de Representantes se acoge esta observación excluyendo el término “Exclusividad” y se mantienen los requisitos mínimos exigidos a estas entidades que son trayectoria e idoneidad.

Para lograr establecer las dimensiones de esta modificación normativa, a continuación se presenta un cuadro comparativo entre la norma vigente y su pretendida reforma, concretando los argumentos, hasta el momento esgrimidos:

Actual artículo 30 de la Ley 1176 de 2007	Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara
<p>Artículo 30:</p> <p><i>Prestación del Servicio Educativo.</i> Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del sistema educativo oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades estatales o privadas sin ánimo de lucro de reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no puede ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación.</p>	<p>El artículo 30 de la Ley 1176 de 2007 quedará así:</p> <p><i>Prestación del Servicio Educativo.</i> Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del sistema educativo oficial.</p> <p>Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades estatales o privadas que presten el servicio público de educación y cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema deberá ser igual en todos los casos y no puede ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación.</p>
<p>Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p>	<p>Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.</p>
<p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p>	<p>Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.</p>
<p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p>	<p>La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.</p>

7. Articulado del Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara

El articulado que se propone para ser debatido en segundo debate en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, corresponde al aprobado por la Comisión Tercera y se transcribe a continuación:

³ Información tomada del portal en Internet www.universidad.garantizada.com

PROYECTO DE LEY NUMERO 292 DE 2008 CAMARA
por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 30 de la Ley 1176 de 2007 quedará así:

Prestación del Servicio Educativo. Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de educación a través del sistema educativo oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades estatales o privadas que presten el servicio público de educación y cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema deberá ser igual en todos los casos y no puede ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación.

Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

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

8. Proposición

En virtud de las consideraciones expuestas anteriormente, presento informe de ponencia favorable y solicito a los miembros de la honorable Cámara de Representantes, que este proyecto sea debatido y votado favorablemente, con base en el articulado contenido en el numeral anterior.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

Fernando Tamayo Tamayo, Ponente Coordinador, Representante a la Cámara por Bogotá; *René Garzón Martínez*, Ponente, Representante a la Cámara por Santander.

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION
TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE
CAMARA DE REPRESENTANTES EN SESION ORDINARIA
DEL DIA 4 DE MAYO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO
292 DE 2008 CAMARA**

por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 30 de la Ley 1176 de 2007 quedará así:

Prestación del Servicio Educativo. Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades estatales o privadas que presten de manera exclusiva el servicio público de educación y cuente con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema deberá ser igual en todos los casos y no puede ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación.

Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

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

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., junio 4 de 2008

En Sesión de la fecha, y en los términos anteriores, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, previo anuncio de su votación en Sesión del día miércoles 28 de mayo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El Presidente,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

La Secretaria General,

Elizabeth Martínez Barrera.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 148 DE 2007 CAMARA**

por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.

“Claro que hay una vieja frase que dice que si a los 18 no eres un revolucionario, no tienes corazón, pero si a los 40 sigues siendo revolucionario, no tienes cabeza. Y eso significa que es inevitable que la entrada en la edad adulta convierte a ese chico generoso, solidario, en un señor muy preocupado por su coche y por su segunda vivienda. No es que no tenga derecho al coche ni a la segunda vivienda, incluso a una tercera vivienda, pero ese señor ha vuelto la espalda —no quiero decir retóricamente a sí mismo— a cosas en las que creía. Y la pregunta es: ¿por qué es que ha dejado de creer en eso?”

*Jose Saramago*¹

El presente proyecto de ley tiene como intención, crear la normatividad necesaria para impulsar la creación de proyectos habitacionales de “Segunda Vivienda”, la segunda vivienda consiste nominalmente según la ponencia del gobierno: una habitación temporal o permanente, vivienda que en caso de esta ley estará destinada para ser comprada por pensionados extranjeros, o por inversionistas de capital en el exterior de origen nacional o extranjero. Inicialmente hay que señalar que esta ley no ha sido una estrategia proyectada para la promoción de inversiones, dado que al revisar los componentes del Plan Nacional de Desarrollo no aparecen alusiones al tema, ni dentro de los componentes de vivienda, ni dentro del de inversiones.

El proyecto presentado por el Gobierno repite casi de manera similar el texto del documento Conpes 3486 que establece las políticas a seguir en materia de promoción de la segunda vivienda, sobre el proyecto de ley y sobre el documento Conpes en referencia, haremos a continuación las siguientes observaciones.

Señala la iniciativa de ley que estas políticas de promoción a la segunda vivienda, especialmente orientada a atraer a los pensionados de los países centrales, cuyas principales demandas de acuerdo a la Organización Mundial de Turismo² se concretan en paquetes turísticos, y en la búsqueda de lugares para comprar un segundo hogar que se pueda usar de manera transitoria o permanente. De acuerdo a la OMT, el 22% de los pensionados en los Estados Unidos y Europa que actualmente (de acuerdo a cifras de 2007) poseen una segunda vivienda en otros países, la habitan con carácter de permanencia, es decir, han decidido trasladar su lugar de habitación hacia otro país.

De esta segunda vivienda habitada permanentemente, el 84% se encuentra en Europa Central y del Este, y el resto se reparte entre los países de Latinoamérica (Méjico concentra el 38% de estas viviendas) y otras regiones como Africa, y el sureste asiático.

¹ Entrevista concedida a la Prensa Literaria. Sábado 25 de junio de 2005. Disponible en <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2005/junio/25/literaria/ensayos/>

² Organización Mundial de Turismo, informe sobre el turismo internacional 2007, documento para el Foro de Davos.

Esto quiere decir, que las dos terceras partes de las segundas viviendas adquiridas por pensionados tienen ocupación transitoria, siendo el promedio de estas ocupaciones de entre 3 y 5 meses al año.

La iniciativa señala por otra parte que el mercado potencial es bastante atractivo; de hecho las compras de segunda vivienda por pensionados se han incrementado en un 52% entre 2002 y 2006, y se espera que hasta el 2015 el promedio de crecimiento de este sector sea del 28% anual. Los datos obtenidos por un informe del Bancomer-BBVA para Méjico señalan que la población que se incorpora al grupo de 65 años y más se incrementa progresivamente y lo hará a un ritmo mayor en las décadas del 2010 y 2020. Hacia 2025 llegará anualmente a 1.8 millones.

De esto se deduce claramente que hay un potencial mercado inmobiliario para este tipo de personas según la Asociación de Banca Hipotecaria (MBA, por sus siglas en inglés). El valor promedio de la segunda residencia es de 197 mil 341 dólares, que son unidades con 13 años de antigüedad promedio; esto traducido al cambio de hoy en pesos representaría precios alrededor de los **355-360 millones de pesos**, lo que en nuestro medio es considerado como viviendas de estrato alto.

Si es tan atractivo el mercado, asalta una primera duda ¿por qué entonces es necesaria una promoción agresiva para atraer pensionados, con una política tributaria tan amplia como la que se propone? En primer lugar hay que tener en cuenta qué, tal como lo analiza la iniciativa gubernamental, los países de la región tienen establecidos unos mercados para atraer este tipo de demandantes; sin embargo, no señala qué tipo de políticas activas utilizan, lo cual genera un sesgo en la discusión porque el legislador supone que en todos los países se aplica el mismo tipo de políticas cuando la verdad no es así.

A continuación haremos una revisión de las principales normas en materia tributaria que guían los regímenes de segunda vivienda en algunos países con potencial:

ESPAÑA: En España, el país de la Unión Europea cuyo mercado de segunda vivienda es el más maduro, la adquisición de estas habitaciones con fines turísticos o habitacionales (vivienda no habitual) el alquiler de las mismas o por la imputación de rentas en el caso en que estas no afectadas por actividad económica ni por generar rendimientos inmobiliarios relacionados pagan tributos de acuerdo a las normas generales (artículos 20 y 71 Ley IRPF). Las reglas disponen que se pague sobre el valor total de la propiedad, con tasas que aumentan a medida que crece el valor del predio y a medida que aumenta el número de casas de las que se dispone. De hecho, una reciente medida del fisco ayudó a eliminar la subdeclaración de predios, aumentando así el recaudo fiscal.

PAISES DE EUROPA ORIENTAL: En países como Rumania o Bulgaria, el mercado de segunda vivienda se ha desarrollado no sólo como mecanismo de turismo, sino también como medio de obtención de utilidades; de hecho, el principal atractivo de los países de la región es la posibilidad de obtener utilidades de hasta el 15% en la transacción de los predios, debido al bajo precio de la tierra. Sin embargo, los regímenes tributarios no establecen una diferencia especial con respecto a este tipo de operaciones, ya que de hecho en naciones como Polonia, Rumania y Croacia los regímenes tributarios que gravan los inmuebles son los más ventajosos de toda la Unión Europea.

AMERICA LATINA: El principal valor añadido de estos proyectos es el matiz exótico de sus destinos (Cancún, Baja California, Punta del Este). En la mayor parte de los casos, los países consideran la compra de segunda vivienda como una operación de inversión inmobiliaria, y por ello no la distinguen del resto de operaciones de inversión, para muy pocos países (Panamá es el principal de ellos junto a Costa Rica) existe una ley que limite la carga impositiva, o que establezca beneficios tributarios sustanciales en la materia.

En ciertos casos la compra de segunda vivienda se hace al amparo de una política para incentivar la compra de vivienda para los ciudadanos o para los extranjeros (sin distinción de actividades o procedencia de sus ingresos). Por ejemplo, en el caso mejicano existe un sistema de créditos del Estado para la adquisición de vivienda llamados Infonavit o Fovisste, cuyos recursos están siendo destinados a la compra de una segunda vivienda con fines turísticos por parte de nacionales. Esto sucede a pesar de que el destino original de estos créditos es el de apoyar a familias sin capacidad adquisitiva para comprar una vivienda.

Una cifra reveladora señala que, para el caso mejicano, la vivienda turística solamente puede aprovecharla el 39.4% de los mejicanos que tienen

capacidad económica para viajar y tan sólo el 8,46% de ellos lo hace a una segunda vivienda. Por ello el gobierno mejicano considera la compra de segunda vivienda con fines turísticos como una actividad “que no necesita el estímulo del Estado porque beneficia a los sectores de mayores ingresos, ya sean nacionales o extranjeros”³.

En el caso de Costa Rica (uno de los que más se ilustran en la iniciativa del Gobierno junto al de Panamá), actualmente existe una ley que establece líneas de crédito para adquirir una segunda vivienda para nacionales o extranjeros con tasas y plazos bastante cómodos, los cuales dependen del monto del predio a adquirir, pero que obliga a la venta de la primera para obtener los beneficios de los créditos. La ley que creó las exenciones tributarias para la adquisición de una segunda vivienda por parte de extranjeros y nacionales hasta por 20 años se derogó en 1994 por parte de la Corte Suprema de Justicia costarricense, que consideró inequitativa la aplicación de la medida, máxime cuando las viviendas de interés social carecían de un sistema de beneficios tributarios similares⁴.

Políticas complementarias

En la mayor parte de países que tienen potencial para el desarrollo de segunda vivienda, estas políticas vienen acompañadas además por sistemas de estímulos para la adquisición de unidades habitacionales para el resto de la población y no solamente para los inversionistas de capital o los jubilados. En algunos casos estas políticas se han orientado a subsidiar las tasas de interés cobradas por los bancos (Ley de Interés Preferencial de 1985 en Panamá, Ley de Promoción de Vivienda para Jóvenes en España, por ejemplo), y en otros países se ha recurrido a pactar un precio máximo para el valor de las casas para sectores de ingresos medios y bajos.

El proyecto de ley que aquí se presenta no tiene entonces antecedentes de acuerdo con la tendencia internacional, y ello ocurre porque en ningún país con mercado potencial la oferta de beneficios para compradores y constructores es tan amplia como se quiere hacer en Colombia; frente a ello el documento Conpes señala que esto debe ser así para poder establecer ventajas comparativas frente a países de la región con mayor experiencia en el tema.

El poder adquisitivo de los “baby boomers” ha menguado debido a las crisis financieras.

Segunda vivienda y turismo son dos actividades diferentes, algunas veces complementarias

El proyecto de ley confunde dos elementos esenciales que han quedado claros en experiencias como la panameña y la costarricense: una política de turismo y una política de segunda vivienda no son necesariamente actividades gemelas, sino complementarias. Además la calidad de la inversión que atraen genera sinergias y eslabonamientos débiles en las cadenas productivas nacionales, especialmente porque los pensionados presentan un nivel de consumo compuesto especialmente por importaciones desde sus países de origen. Los estudios realizados por la OMT señalan que los pensionados consumen solamente un 12% de los bienes del país “albergue” mientras que el resto de su consumo está compuesto por importaciones.

El proyecto presentado por el Gobierno busca generar sinergias no siempre claras: incentivar el turismo, la vivienda y la atracción de la inversión extranjera. El problema es que estos proyectos atraen inversión de bajo impacto, con costos sociales, fiscales y ambientales muy altos, impiden la aplicación de una política concreta de turismo y en todos los casos generan incentivos negativos que expanden sin control la actividad constructora.

• Impactos ambientales negativos de los proyectos de segunda vivienda

Un asunto adicional hay que verlo en las experiencias de países como Panamá, la existencia de incentivos fiscales hace que haya una distorsión en la asignación de los recursos de los mercados inmobiliarios (usualmente se concentran en proyectos de segunda vivienda) en contra de proyectos de vivienda para otros sectores de la sociedad. Este es un tema que no puede ser obviado de cualquier análisis sobre esta ley, pero también es importante señalar que estos incentivos generan comportamientos negativos en la intervención sobre el medio ambiente; en el caso de Panamá tenemos los comentarios realizados por el alcalde de Bocas del Toro, uno de los principales destinos de proyectos de segunda vivienda en el país vecino:

³ Palabras del Secretario de vivienda en entrevista al periódico *La Tarde* (mayo 28 2005) a propósito de la discusión del proyecto de ley para crear incentivos tributarios a las zonas de segunda vivienda. Disponible en www.latardemagazin.com.mx/secciones/politica.htm

⁴ Sentencia 61 de 1995, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

“Toda esta riqueza está en peligro. Desde hace alrededor de tres años y medio comenzaron a perpetrarse grandes proyectos de infraestructura con el llamado turismo residencial, inversionistas que compran grandes cantidades de terreno y que se dedican a la construcción de barriadas enormes para viviendas de alto valor. Se trata de una actividad más que nada constructora-urbanística de efectos cortos que riñe con las formas de turismo necesarias para lograr un desarrollo sostenible y conveniente para la población.

Actualmente avanzan proyectos sobre miles de hectáreas de valiosa fauna y flora. Ya casi perdimos Isla Bastimentos; se proyectan más construcciones (densas viviendas) por doquier bajo la mirada del Gobierno que no es capaz de ver más allá de los empleos temporales que este desarrollo de barriadas genera; y mientras tanto los pueblos cada vez más sumergidos en la pobreza”.

En el caso nuestro, estas presiones ya han comenzado aún antes de que cualquier ley estuviera sancionada; hay que recordar el reciente debate sobre la decisión de la administración del saliente Alcalde de Cartagena Nicolás Curi que buscaba declarar dos zonas de la ciudad como recursos turísticos.

La llegada de la empresa norteamericana The Related Group, y la creación de una serie de nuevos frentes para la construcción de residencias de alto valor (que han aumentado de manera exorbitante el precio del metro cuadrado en la ciudad), junto con los particulares intereses de empresarios con vínculos cercanos al gobierno (entre los que hay que destacar la presencia de **Fabio Echeverri Correa** como consultor del proyecto **Golden Beach** en Cartagena) en crear zonas donde sea altamente rentable la actividad constructora, se han convertido en los verdaderos argumentos para que leyes como esta, tengan un protagonismo inesperado e inmerecido por parte del gobierno, protagonismo que llevó a aprobar la propuesta en primer debate sin la menor reflexión sobre sus consecuencias, y en medio de una polémica por los efectos de esta iniciativa en puntos particulares como la ciudad de Cartagena, asimismo sin considerar aspectos sustanciales como la relación costo- beneficio de leyes de este tipo, metas, obligaciones y proyectos en curso al amparo de la ley de segunda vivienda.

Por ejemplo, en los debates adelantados en el Concejo de Cartagena, y dentro de la opinión pública de la ciudad, quedó claro que proyectos como el Golden Beach implican costos exagerados para el fisco municipal a cambio de las inversiones necesarias para llevarlos a cabo; los promotores de estos proyectos demandan unas exenciones tributarias (inicialmente en el orden local) por **30 años**, a las que ahora se les aumentan las exenciones de impuestos nacionales en este proyecto de ley, junto con una serie de gabelas adicionales que detallamos más adelante.

Lo que es claro es que detrás de este proyecto no se está moviendo un interés general, ni una política de Estado o de Gobierno, sino los intereses particulares de algunos inversionistas que amparados en la ley, quieren beneficiarse no solo de los recursos fiscales de la nación, sino que han presionado en el nivel local para que esos mismos beneficios les sean otorgados, de tal manera que estos proyectos tanto para compradores como para constructores terminan **totalmente exentos de impuestos**, lo cual es totalmente desproporcionado para los beneficios que pueden reportar este tipo de iniciativas a nivel social, beneficios que el Gobierno solamente ha defendido de manera sustantiva, sin ningún estudio o información sería que permita saber qué se recibe a cambio de quitar todos los impuestos a los beneficiarios de los proyectos.

Por solo citar un ejemplo, a continuación transcribimos los beneficios a los que aspiraban los promotores del Golden Beach en Cartagena de acuerdo al proyecto de acuerdo que hizo curso a finales del año pasado en el Concejo de la ciudad, los cuales se sumarían a los beneficios aprobados en el presente proyecto de ley en caso de que ambos proyectos se hubieran aprobado:

- El proyecto contaría con 6 kilómetros de playa concesionada, la cual tendría restricciones para su disfrute general, pues se habla de controles sobre este recurso para su adecuada explotación sólo para los residentes de la zona residencial turística.
- Pueden construir espolones, obras generales de protección y preservación de playas y un canal de acceso desde el mar a la marina y a los cuerpos de agua internos del terreno. Los desarrolladores tendrían el derecho a obtener por concesión o por primera opción de compra al Distrito, los terrenos recuperados al mar por obras del proyecto.
- Podrán construirse instalaciones portuarias para embarcaciones incluso mayores, con soluciones comerciales y habitacionales.

⁵ Eligio Binns, Alcalde de Bocas del Toro. En artículo escrito para el diario *La Prensa* de Panamá. La entrevista está disponible en la dirección: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2006/08/03/hoy/opinion/691055.html>

- Exención por 30 años para los propietarios, desarrolladores y compradores de todo lo construido dentro del proyecto (comercios, entidades financieras, hoteles, casinos, entre otros).

- Exención de los Impuestos de Industria y Comercio, Avisos y Tableros por 30 años, prorrogables.

- Exención del pago de valorización por 30 años, prorrogables, tanto para los desarrolladores como para los compradores del proyecto.

- Exención de pago de licencias de construcción o cualquier nuevo impuesto que se genere por 30 años, prorrogables.

- Exención sobre cualquier tasa distrital decretada o que se decretare a futuro, por 30 años prorrogables.

- Exención de impuesto de alumbrado público o el que le llegare a sustituir por 30 años, prorrogables.

- Exención sobre publicidad exterior visual, sobre impuesto de vehículos, impuesto de telefonía y de estampillas distritales decretadas o que se decreten a futuro.

- Exención de plusvalía o lo que llegare a sustituirla a futuro.

A esto hay que sumarle unas ventajas adicionales:

“Mientras que para otros proyectos se requieren trámites dispendiosos para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), para Golden Beach las modificaciones se darían de un plumazo mediante la aprobación del Concejo”.

“Algunas de las ventajas urbanísticas que se le conferirían a ese proyecto dejan por el suelo las recientes disposiciones del POT, según lo ha advertido en repetidas ocasiones el Consejo Gremial de Bolívar ... Por ejemplo, se les permitiría un área de ocupación en el primer piso del 60 por ciento, cuando hoy el POT sólo autoriza el 10 por ciento. La altura para edificios sería hasta de 70 pisos, cuando hoy sólo se permiten 3,5 pisos”.

“El Índice de Construcción será del 300 por ciento y hoy es del 30 por ciento, es decir, 10 veces menos”⁶.

Análisis de beneficios y costos de la medida

Realizar un análisis sobre los costos y beneficios de una medida como la que está actualmente en estudio es un proceso sumamente complejo, inicialmente porque el gobierno no presenta metas cualitativas a lograr, dado que todo el argumento se sostiene sobre el argumento de que, al hacer más baratas las compras de las casas, vendrá mayor inversión al país.

Inicialmente podría analizarse cuál ha sido el costo fiscal de medidas similares en países vecinos; sin embargo, tampoco para estos casos se dispone de información estadística confiable, pero en el caso de Costa Rica la sentencia de la Corte Suprema señala que “los beneficios sociales obtenidos por la medida han sido claramente inferiores a las concesiones tributarias realizadas”⁷ pero sin que realmente se haya estimado el monto en términos fiscales. En el caso de Panamá, se estima que la medida de estímulos para segunda vivienda ha logrado incrementar la inversión extranjera en el sector inmobiliario en más de 100 millones de dólares al año, los cuales se han orientado al sector de segundas viviendas.

A continuación presentamos un cuadro donde analizamos los potenciales costos y beneficios de la medida, y su posibilidad de medición:

COSTOS	BENEFICIOS
Fiscales: en teoría no existe costo fiscal, dado que no afectará la base actual de tributos, sino el de nuevas actividades que aún no tienen lugar en Colombia. Sin embargo, a nivel local los efectos tributarios pueden ser más importantes que los tributos a nivel nacional, dado que la ciudad necesariamente tendrá que extender algún tipo de infraestructura a cambio de ningún impuesto.	Fiscales: ninguno. Se prevé que aumentará la tasa de inversión, pero toda la inversión que se reciba y todo el consumo asociado a ella, en los términos establecidos en el proyecto de ley, quedarán totalmente exentos de impuestos. Ejemplo: el consumo de bienes de las partidas 89.03 que quedarán exentos, aportan anualmente al fisco 1,4 billones de pesos.
Ordenamiento Territorial: las zonas libres de segunda vivienda se construirán como centros inconexos de las actividades del resto de las ciudades que les den cabida, ello implica un reordenamiento territorial que puede afectar el crecimiento y la modernización de las ciudades, el costo de estos problemas no se ha estimado.	Laborales: uno de los argumentos importantes del proyecto de ley es que incentivaría el empleo en las regiones que sean definidas como zonas libres para segunda vivienda, el Gobierno sin embargo, no presenta metas al respecto. Hay que tener claridad que en todo caso estos empleos son temporales.

⁶ Diario *El Universal*, Cartagena, ediciones del 27 al 30 de diciembre de 2007.

⁷ Sentencia 61 de 1995, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

COSTOS	BENEFICIOS
Ambientales: como lo demuestra el caso de Panamá, los incentivos que se ofrecen para adquirir segunda vivienda, presionan por la búsqueda de nuevas tierras para la actividad turística – inmobiliaria, que pueden afectar ecosistemas naturales, perturbar hábitats frágiles, y provocar desplazamiento de especies naturales o interrumpir flujos migratorios. Estas eventuales presiones no se han considerado en el proyecto de ley, a pesar de que el mismo ha sido elaborado por parte del Ministerio de Hacienda.	Incentivos al turismo: de la mano de la compra de una segunda vivienda, se busca incentivar la llegada de turistas a las zonas designadas, tampoco hay un estimativo de los beneficios en este sector.
Disputa de Recursos para VIS: el proyecto impulsará distorsiones en el gremio constructor que preferirá volcarse hacia la construcción de proyectos de segunda vivienda, que hacia el sector de vivienda de interés social, esta distorsión ya se ha apreciado en Costa Rica, Honduras y Panamá.	

En este sentido la ley sigue una tendencia acentuada en el actual Gobierno, la cual señala que es necesario hacer exenciones especiales de impuestos para atraer la inversión extranjera, lo cual se basa en el supuesto de que países como Colombia deben todo su desarrollo a la posibilidad de atraer capitales del exterior gracias a la insuficiencia del capital nacional. Ambas visiones ya revaluadas por la realidad de casos exitosos de desarrollo como China, India, o los Países del Sureste Asiático y Corea, los cuales someten las exenciones tributarias al condicionamiento de que estas se hagan en sectores que permitan la transferencia de tecnología (ya sea potenciando los recursos educativos de las universidades Chinas, o permitiendo las prácticas de estudiantes chinos en el seno de las empresas inversionistas) o sectores con alto valor agregado, con potenciales de mejoramiento de procesos.

Es claro que en ningún documento de ninguna entidad nacional o extranjera se clasifica el negocio de la construcción como un sector de alto valor agregado, la transferencia de tecnología es mínima, y la mano de obra empleada es de baja calificación en el sector de la construcción y variable en los eslabonamientos productivos que estos sectores puedan generar (comercio, servicios turísticos, etc.); por ende este tampoco es un negocio estratégico, salvo para los inversionistas.

La paradoja tributaria

Mientras por una parte el Gobierno quiere aumentar las exenciones a determinadas actividades como la construcción, y la vivienda de estratos altos, ya se ha anunciado por parte del FMI la necesidad de realizar una nueva reforma tributaria, el Gobierno inicialmente rechazó la medida, así como otras que sugirieron en el documento de los gobernadores del Fondo (entre ellas la del control de capitales), pero a la larga esto solamente es una etapa de un proceso que ya se ha repetido en varias ocasiones: primero el Fondo recomienda, el Gobierno rechaza, y finalmente el gobierno termina presentando en el segundo semestre del año una reforma tributaria más o menos aproximada a la recomendada.

A pesar de que se ha insistido hasta el cansancio en los buenos momentos fiscales, estos tienen el grave peligro de acabarse pronto: el aumento del gasto público destinado a la guerra (no a hospitales, colegios, comida) y las presiones de la deuda (a pesar de que la revaluación ha reducido su

saldo contable en aproximadamente 4 billones de pesos) siguen siendo estructuralmente los mayores rubros del presupuesto de gastos.

Las recomendaciones en materia tributaria ya son bien conocidas: simplificar la estructura del IVA lo cual implica reducir las tarifas marginales (las que están por encima o por debajo de la tarifa general), reducción de la importancia de los impuestos directos (particularmente del impuesto a la renta) y nuevamente la eliminación del Gravamen a los Movimientos Financieros. Medidas que en su conjunto logran crear un sistema tributario regresivo, que castiga el consumo y especialmente el consumo de los más pobres, mientras se crea la falsa promesa de que con incentivos tributarios indiscriminados y sin control se obtiene mayor inversión y mayor empleo.

Si ello fuera así, desde hace rato el país tendría condiciones más que suficientes para lograr tasas de desempleo inferiores al 10%, y es claro cómo, a pesar de la “bonanza” económica, el desempleo sigue siendo intolerablemente alto en el país. No es un argumento válido que las gabelas tributarias generen impactos apreciables en el empleo, y más aun cuando el empleo generado es de muy mala calidad.

Otras observaciones adicionales

Además de los asuntos ya tratados, la propuesta legislativa presenta serias inconsistencias de carácter legal entre las que encontramos:

- Modifica de manera indirecta varias partes del Estatuto Tributario sin que haga una referencia directa a tales cambios, y especialmente que partes del estatuto entra a modificar. Esto constituye claramente una falta de transparencia normativa.
- Viola los principios constitucionales y legales de igualdad y neutralidad tributaria establecidos en el artículo 13 constitucional.
- Viola lo establecido por el artículo 100 de la Ley 388 de 1997 sobre las normas urbanísticas y la potestad de los municipios para dictaminar las mismas.
- Mezcla los beneficios concedidos a los inversionistas de capital, con los de los pensionados, y los de los constructores, cuando estos beneficios tienen naturalmente diferentes objetivos.
- Las normas sobre inmigración, permisos de trabajo, tratamiento de las importaciones y otros temas relacionados no son ni medianamente claras, y esta capacidad regulatoria no tiene por qué entregarse al Gobierno Nacional como lo pretende hacer el proyecto de ley.

Por estas consideraciones, presentamos **ponencia negativa** al Proyecto de ley número 148 de 2007, *por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

Proposición

Dese archivo al Proyecto de ley número 148 de 2007, *por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones* debido a que resulta altamente inconveniente para la Nación y para las entidades territoriales.

Firma

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 309 DE 2007 CAMARA, 218 DE 2007 SENADO

*por la cual se desarrolla la Telesalud en Colombia
y se establecen sus lineamientos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto, alcances, definiciones y principios fundamentales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto desarrollar la Telesalud en Colombia, como apoyo al Sistema General de Seguridad Social en Sa-

lud, bajo los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, calidad y los principios básicos contemplados en la presente ley.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Telesalud: Es el conjunto de actividades relacionadas con la salud, servicios y métodos, los cuales se llevan a cabo a distancia con la ayuda de las tecnologías de la información y telecomunicaciones. Incluye, entre otras, la Telemedicina y la Teleeducación en salud.

Telemedicina: Es la provisión de servicios de salud a distancia en los componentes de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, por profesionales de la salud que utilizan tecnologías de la in-

formación y la comunicación, que les permiten intercambiar datos con el propósito de facilitar el acceso y la oportunidad en la prestación de servicios a la población que presenta limitaciones de oferta, de acceso a los servicios o de ambos en su área geográfica.

Lo anterior no exime a los prestadores de servicios de salud y a las entidades responsables de pago de tales servicios de su responsabilidad de priorizar la prestación personalizada de servicios de salud, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Teleeducación en salud: Es la utilización de las tecnologías de la información y telecomunicación para la práctica educativa de salud a distancia.

Parágrafo. Téngase igualmente como texto de la presente ley las disposiciones que para el efecto contemplan la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1122 del 2007, sin detrimento de lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo que contempla el 0.3 (%) de la UPC para los servicios de Telemedicina.

Artículo 3°. *Principios de la Telesalud.* Son principios generales de la Telesalud la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la unidad y la participación, en los términos definidos por el artículo 2° de la Ley 100 de 1993. Así mismo, constituye uno de los principios de la misma la calidad de la atención de salud, entendida como la provisión de servicios de salud a los usuarios individuales y colectivos de manera accesible y equitativa, a través de un nivel profesional óptimo, teniendo en cuenta el balance entre beneficios, riesgos y costos, con el propósito de lograr la adhesión y satisfacción de dichos usuarios.

CAPITULO II

Comité Asesor de la Telesalud

Artículo 4°. *Comité Asesor de la Telesalud.* Créase el Comité Asesor de la Telesalud como organismo asesor del Ministerio de la Protección Social para el desarrollo de los programas de Telesalud en el país.

Artículo 5°. *Conformación.* El Comité Asesor estará conformado por delegados de los Ministerios de la Protección Social, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Vivienda, Desarrollo Territorial y Medio Ambiente. Contará con invitados permanentes de asociaciones científicas, universidades y centros de investigación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la conformación y operación de este Comité.

Artículo 6°. *Funciones:* El Comité Asesor de la Telesalud tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Brindar asesoría a los Ministerios de la Protección Social, Educación, Comunicaciones y Vivienda, Desarrollo Territorial y Medio Ambiente para el desarrollo de la Telesalud en Colombia, como una política de Estado, con fines sociales y orientada a mejorar el acceso y oportunidad de los habitantes del territorio nacional, a los servicios de salud, así como la educación en salud, la gestión del conocimiento en salud y la investigación en salud;
- b) Asesorar al Ministerio de Comunicaciones en cuanto a las necesidades de conectividad que hagan viable el desarrollo de la Telesalud en el país, en todos sus componentes;
- c) Brindar apoyo y acompañamiento a los diferentes programas en sus etapas de generación, diseño, cumplimiento, calidad y metas propuestas, en cuanto a Telesalud se refiere;
- d) Recomendar las prioridades de inversión de los recursos para el desarrollo e investigación de la Telesalud en Colombia;
- e) Promover la educación en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas a la salud;
- f) Las demás que sean necesarias para garantizar el desarrollo de la Telesalud en Colombia, acorde con los recursos y necesidades del país.

CAPITULO III

Mapa de conectividad

Artículo 7°. *Mapa de conectividad.* A partir de la promulgación de la presente ley el Ministerio de Comunicaciones, con el apoyo del Comité Asesor de Telesalud, desarrollará un mapa de conectividad, acorde con las prioridades en salud, educación, alfabetismo digital, penetración de las TIC, agendas de desarrollo regionales e intereses, teniendo en cuenta las características de las poblaciones, explorando y valorando otros tipos de conectividad que se diseñen para la implantación y desarrollo de la Telesalud.

CAPITULO IV

Financiación para el desarrollo de la Telesalud en Colombia

Artículo 8°. *Recursos para el desarrollo de la Telesalud.* A partir de la vigencia de la presente ley se asignará hasta el 5% del presupuesto de inversión del Fondo de Comunicaciones, Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Comunicaciones, al financiamiento de las inversiones requeridas en conectividad para desarrollar la Telesalud en las Instituciones Públicas de Salud en Colombia, de acuerdo con las recomendaciones del Comité Asesor de la Telesalud.

Artículo 9°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga aquellas que le sean contrarias.

Jaime Restrepo Cuartas, Marino Paz Ospina, Bérrner León Zambrano Eraso, Buenaventura León León, Ponentes.

SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., junio 11 de 2008.

En Sesión Plenaria del día 10 de junio de 2008, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones al Proyecto de ley número 309 de 2007 Cámara, 218 de 2007 Senado, *por la cual se desarrolla la Telesalud en Colombia y se establecen sus lineamientos.* 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.

Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 116 de junio 10 de 2008, previo su anuncio el día 4 de junio de 2008, según Acta de Sesión Plenaria número 115.

El Secretario General (E.),

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

C O N T E N I D O

Gaceta número 369 - Lunes 16 de junio de 2008	
CAMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión ordinaria del día 4 de mayo de 2008 al Proyecto de ley número 292 de 2008 Cámara, por la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.....	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 148 de 2007 Cámara, por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.	4
Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 309 de 2007 Cámara, 218 de 2007 Senado, por la cual se desarrolla la Telesalud en Colombia y se establecen sus lineamientos.....	7