



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 873

Bogotá, D. C., martes, 22 de noviembre de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2011 SENADO

*por la cual se fomenta la actividad  
cinematográfica en Colombia.*

Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 2011

Doctora

OLGA LUCÍA SUÁREZ MIRA

Presidenta

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetada Presidenta:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 150 de 2011 Senado, por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia.**

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley en mención fue radicado el 13 de octubre de 2011 por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para su trámite legislativo y ha sido puesto en consideración de la Comisión Sexta de Senado para su análisis pertinente.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para la presentación de este proyecto se realizaron mesas de trabajo y se recibieron comunicaciones de los actores involucrados, donde se expresaron los diferentes puntos de vista de cada uno, en los cuales expresaron los innumerables beneficios de este proyecto, con el apoyo

del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre los diferentes participantes estuvieron las empresas de producción Dynamo, Laberinto, y otras productoras nacionales, así como Proimágenes y Colombian Film Commission. Además se tuvo en cuenta el visto bueno por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de su Ministro Juan Carlos Echeverry Garzón.

Este proyecto de ley se encuentra fundamentado en varias razones que sus autores exponen a continuación:

#### CONSIDERACIONES GENERALES

A partir de los sistemas de incentivo al desarrollo de la cinematografía en Colombia, en su doble carácter cultural e industrial, Colombia ha ido consolidándose como la cuarta industria mayor productora de América Latina en este estratégico campo de la vida económica, social y cultural.

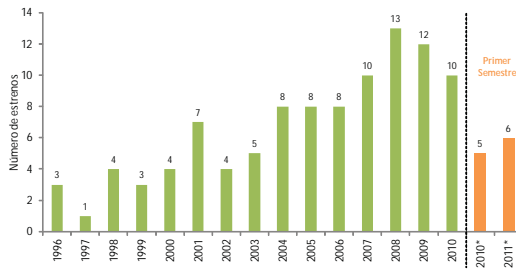
Sin duda, como lo han definido y desarrollado ya las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 (Ley de Cine) y los documentos Conpes 3462 de 2007 (fomento de la cinematografía) y 3659 de 2010 (fomento de las industrias culturales), las industrias creativas, entre ellas el cine, constituyen hoy un fenómeno socioeconómico de profunda relevancia, lo que implica desarrollar armónicamente la cadena de valor implícita en ellas.

En el caso de la cinematografía, el contexto de regulación y política pública intersectorial ha venido decantando la necesidad de articular elementos sustanciales del patrimonio cultural, el derecho a crear y expresar contenidos, el derecho de acceso de los públicos y las personas a productos artísticos audiovisuales, las estrategias de desarrollo de la cadena de valor en esta industria creativa.

## 1. ESTADO ACTUAL SECTOR CINEMATOGRAFICO

Desde la creación del Ministerio de Cultura, a través de la Ley 397 de 1997 y de la posterior expedición de la Ley 814 de 2003, la cinematografía nacional pasó de ser una producción escasa a arrojar resultados que la presentan como una industria en crecimiento.

N° de estrenos de películas colombianas en Colombia



De acuerdo con el anterior gráfico, Colombia pasó de estrenar tan solo 4 películas en 2000 a alrededor de 12 títulos anuales de manera sostenida desde 2007. Otro de los beneficios de Ley 814 de 2003 ha sido el desarrollo notable en los ámbitos de la producción, la exhibición, el respaldo del público y la presencia internacional. De una muestra de 33 películas de las 47 estrenadas entre 2004 y 2008, 6 participaron en festivales internacionales de primera categoría y 6 consiguieron hacer ventas internacionales. Paralelamente, el cine colombiano se ha convertido en un fenómeno de taquilla, alcanzando alrededor de 10% de los espectadores en el mercado nacional.

Estos datos hablan de un sector que ha sabido aprovechar los instrumentos establecidos en la Ley 814, de manera que no solo se ha logrado contar con un inventario de películas con reconocimiento internacional, sino que se ha venido estableciendo una infraestructura y un *know how* en la producción de películas que se configura en un servicio cualificado propio para su exportación.

## 2. OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República pretende entonces fomentar la actividad de la cinematografía, mediante la promoción del territorio nacional como elemento de patrimonio cultural con vocación para el desarrollo de trabajos para la filmación de audiovisuales, así como la prestación de servicios cinematográficos en el territorio nacional como medio estratégico para el diálogo, la competitividad, la transferencia de conocimientos y la integración internacional en ámbitos sociales, culturales, tecnológicos y económicos, reconociendo a la industria cinematográfica como vehículo de promoción de la imagen del país.

Igualmente busca afianzar los mecanismos alrededor de la estimulación en el país de la realización audiovisual, el crecimiento de los servicios técnicos y creativos asociados a la misma, las tran-

sacciones de bienes y servicios audiovisuales, la inversión nacional y extranjera, la imagen del país a través de la promoción de nuestro territorio para la filmación de películas y, en general, el desarrollo industrial y económico de este sector dado su importante rol en la integración y competitividad internacional.

El proyecto de ley en particular establece medidas para el fomento integral de la actividad cinematográfica en Colombia, de manera concurrente con los fines trazados por las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 respecto de la industria cultural del cine.

Este objetivo se sustenta en los importantes efectos de tipo económico sobre la industria cinematográfica del país en términos de infraestructura, transferencia del conocimiento y experiencia, tanto como el incremento de ofertas de trabajo, consumo de servicios, reconocimiento internacional y promoción turística del país.

Las normas propuestas promueven así capacitación en los servicios vinculados al sector, el desarrollo de infraestructura y la adopción de nuevas tecnologías impulsa la exportación de servicios audiovisuales en forma sistemática y el crecimiento de toda la cadena de producción audiovisual, incentivándose también la conformación de empresas estables productoras de bienes y servicios que suministren insumos a los distintos eslabones de la cadena de producción.

## 3. SITUACIÓN DE COLOMBIA EN EL CONTEXTO GLOBAL

Colombia está siendo percibido como un país que cuenta con un balance interesante entre costos de producción y calidad técnica y artística, aspecto que ya ha sido relevante a los ojos de productoras internacionales de televisión, como Fox, Sony y Universal-Telemundo, que desde hace un lustro han establecido sus operaciones en el país. Son la percepción de calidad en producción que se tiene sobre Colombia y la emergencia de un modelo de negocio transnacional los que llaman la atención del sector cinematográfico colombiano para exportar sus servicios de producción y estimular la filmación de películas en el territorio nacional, como una forma de fortalecer la industria.

Un ejemplo de ello, fue la película "El Amor en los Tiempos del Cólera", rodada en la ciudad de Cartagena en 2006, la cual dejó en el país según sus productores alrededor de 15 millones de dólares. Este dato es importante para ilustrar que la pretensión de lograr que a nuestro país lleguen anualmente dos producciones de este tipo o varias de menor tamaño.

Sin embargo, Colombia aún no cuenta con los incentivos tributarios y económicos que ofrecen, por ejemplo, 52 estados de Estados Unidos, Puerto Rico y 25 países del mundo, con características similares a las locales, reduciendo esto su capacidad de competir en este escenario global. De establecerse esta política, Colombia se configuraría como pionero en Suramérica, y uno de los primeros en Latinoamérica, junto con República Dominicana y Puerto Rico.

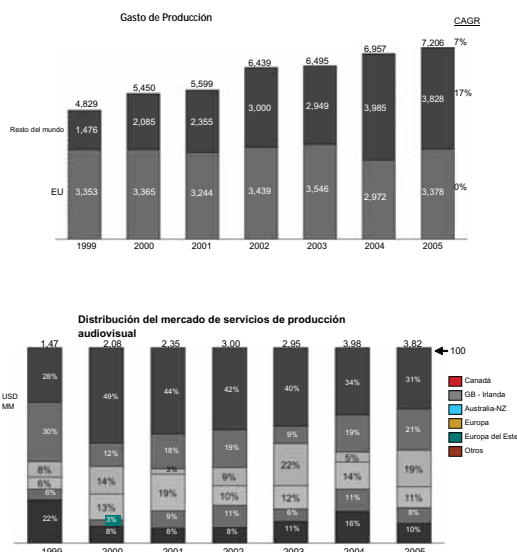
La coyuntura actual indica que es el momento perfecto para que Colombia atraiga agresivamente películas extranjeras, implementando instrumentos que permitan fortalecer la imagen del país y la competitividad de los servicios cinematográficos que este ofrece teniendo en cuenta los siguientes factores:

*Factores externos:*

- Desaceleración del mercado en México: país que en otras épocas, por su cercanía a Norteamérica y su capacidad de producción, era el escenario natural para la producción de películas estadounidenses en territorios extranjeros. Actualmente, con su situación de orden público ha desprotegido un nicho de películas con locaciones y temáticas latinoamericanas que son muy comunes, convirtiéndose en una oportunidad para Colombia.

- Presión de disminución en costos de producción: La crisis económica mundial ha impactado al sector cinematográfico llevando a una desaceleración en el crecimiento de la producción, lo que se refleja en que el número de producciones anuales permanece estable y las productoras buscan reducir costos de producción que permitan la recuperación de la inversión y algo de rentabilidad.

- Producción de contenidos internacionales: El mercado del entretenimiento globalizado ha exigido a los productores la creación y producción de películas cada vez más internacionales, en términos narrativos y estéticos. Los modelos de formas de vida, belleza y de ideales presentados en las pantallas durante la década de los ochenta, ya no atraen los grandes públicos. El antihéroe, la mujer emancipada, los grupos sociales que superan la adversidad, son las estrategias narrativas que actualmente están cautivando a los públicos de todas las latitudes. Este tipo de historias requiere escenarios distintos a los ya reconocidos como New York o Los Ángeles, y sus dramas exploran locaciones cada vez más exóticas, para las que se necesita traspasar las fronteras. Esto se refleja en las siguientes cifras:



*Factores internos:*

- Estabilidad económica y política: Es reconocido internacionalmente, que Colombia es una de las democracias más estables de la región, adicionalmente, un trabajo sostenido por los distintos agentes estatales y los ciudadanos, ha permitido contar con un modelo de institucionalidad fortalecido a nivel nacional. Las medidas tomadas durante la última década, han consolidado la economía colombiana a tal punto que para 2011 ha mejorado la calificación del riesgo de Colombia, según las calificadoras de riesgo más importantes del Mundo.

- Exportación de contenidos en cine y televisión: El tipo de historias, la novedad en el lenguaje, la calidad integral de las telenovelas colombianas ha marcado un punto importante en canales de televisión de distintos lugares del Mundo, siendo cada vez más creciente la exportación de estos contenidos. Así mismo, de la misma manera que ha crecido la producción de películas colombianas, ha crecido su presencia en pantallas y festivales internacionales. Estos dos factores han posicionado la producción audiovisual en el escenario extranjero, abriendo un camino interesante para la exportación de los servicios cinematográficos.

- Campañas de imagen del país: El Gobierno Nacional ha hecho esfuerzos importantes para reposicionar una imagen positiva del país, estimular el turismo y los viajes de negocios hacia Colombia, gracias al mejoramiento de las condiciones de seguridad, a destinos exóticos y cosmopolitas, al fortalecimiento de la infraestructura hotelera, a la oferta de entretenimiento y a la calidad de sus habitantes.

**4. IMPACTO ECONÓMICO**

Se espera que el presupuesto que realicen las películas que lleguen al país esté en el rango de los 7 a 15 millones de dólares en total por película. Adicionalmente se realizarán tv movies o películas realizadas para la televisión que manejen presupuestos totales de aproximadamente 1.5 millones de dólares. Teniendo en cuenta que la producción cinematográfica se divide en Above the Line – ATL (Staff de producción y actores principales), representado en un 30% y Below the Line – BTL (personal técnico, personal artístico asistente, servicios de soporte), representando un 70%, se estima que los gastos en el territorio colombiano se concentren en rubros asociados al BTL, en un 42% del total del presupuesto.

La expectativa es que la cantidad de películas que se filmen en Colombia crezca de manera medida, de modo que en el primer año de entrada en vigencia de la Ley lleguen dos películas de 7 millones de dólares y tres tv movies, alcanzando hasta máximo 5 películas de 7 millones de dólares y 4 producciones de 15 millones de dólares y 7 tv movies para un total de 16 películas en el quinto año.

De acuerdo con este escenario, en cinco años de vigencia de la Ley se habrían producido 51 películas extranjeras, con un gasto total en Colombia de

125 millones de dólares aproximadamente, destinando un 50% a rubros de servicios cinematográficos y un 50% a conceptos de soporte en hotelería, alimentación y transporte.

Debido a que los gastos de las películas extranjeras producidas en el país se hacen a través de una entidad financiera autorizada, se aplican una serie de retenciones en la fuente por concepto del impuesto de renta, que en estos cinco años significa un recaudo de 7 millones de dólares. Adicionalmente, habrá nuevos recaudos por concepto de IVA de aproximadamente 17 millones de dólares. De esta manera, el impacto fiscal neto en este periodo de tiempo es de 13.5 millones de dólares, frente a una generación de nuevos negocios para el país de que se traduce en 125.8 millones de dólares, lo cual significa un índice de rentabilidad de la inversión de 734%, sin tener en cuenta los efectos dinamizadores de estas nuevas divisas, tanto en el sector cinematográfico, como en la economía en general.

Por otra parte, la llegada de estos proyectos cinematográficos para su producción en Colombia genera un efecto positivo en la generación de nuevos puestos de trabajo, en condiciones no permanentes, debido a que las etapas de preproducción y producción de cada película están entre 4 y 6 meses, aproximadamente.

Número de puestos de trabajo	1er año	2do año	3er año	4to año	5to año	TOTAL
	259	490	818	1.147	1.476	<b>4.189</b>

Estas estimaciones se basan en el *Center of Entertainment Industry Data and Research (CEIDR)*, según el cual la industria de Estados Unidos estima la generación de 400 empleos aproximadamente por cada 10 millones de gasto en producción; el *MIT Sloan School of Management*, en un estudio realizado para Colombia, extrapola este indicador a 333 nuevos puestos de trabajo por cada 10 millones de dólares dada la mayor productividad de la fuerza de trabajo colombiano. De esta manera, en cinco años de implementación de la Ley se podrían estimar la creación de más de 4 mil puestos de trabajo, en roles asociados a los servicios cinematográficos y a las actividades de soporte. Es importante señalar que esta industria genera tantos puestos de trabajo técnico y artístico muy especializados, como mano de obra no calificada en, por ejemplo, la construcción de sets o la confección y mantenimiento de vestuario.

## 5. IMPACTO MACROECONÓMICO Y FISCAL

Para calcular el impacto macroeconómico de los efectos del proyecto de ley, se llevó a cabo una simulación que tiene como supuesto que los ingresos esperados por el sector cinematográfico se duplicarían en un período de 5 años. Para esto se utilizó un modelo de equilibrio general computable del Departamento Nacional de Planeación.

Con cifras de Cuentas Nacionales del DANE, el sector cinematográfico representa el 0.015% del PIB y se cuentan con algunos estimativos que indican que cada película nacional genera alrededor de 100 empleos o posiciones de trabajo artístico, autoral y técnico, según el Ministerio de Cultura.

El cuadro adjunto en esta sección presenta la comparación de un escenario (base) de crecimiento de la economía con un escenario en el cual se cuantifican los efectos macroeconómicos del proyecto de ley.

- La expansión de la actividad cinematográfica registraría un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía, ya que el crecimiento del PIB aumentaría frente al escenario base (2011-2014), al pasar de 4.8 a 4.9%.

- El mayor crecimiento del PIB estaría sustentado por un aumento de la inversión, la cual pasaría de un incremento de 6.5% en el periodo base a 6.9%. La inversión en infraestructura requerida para el desarrollo de esta actividad explicaría posiblemente dicho comportamiento. Igualmente, este resultado se reflejaría en un aumento de la tasa de inversión, al ubicarse en 24.9% del PIB frente a 24.7% del PIB en el escenario base.

- El crecimiento del consumo se mantendría inalterado en este escenario, mientras que el grado de apertura de la economía se incrementaría, ya que las exportaciones e importaciones presentarían un aumento frente al escenario base. Las exportaciones pasarían de un crecimiento de 4.3% en el escenario base a 4.5% y las importaciones registrarían un incremento de 5.5% frente a un aumento de 5.4% en el escenario base.

- Dado el mayor crecimiento económico y el aumento de las importaciones, el recaudo presentaría un leve incremento al pasar de 10.7% en el escenario base a 10.8%.

- Los ocupados formales no calificados serían los más beneficiados teniendo en cuenta que su tasa de desempleo se reduciría, mientras que la tasa de desempleo de calificados se mantendría en niveles bajos.

- Por último, este resultado agregado se reflejaría en la generación de cerca de 6.000 empleos adicionales frente al escenario base, dados los vínculos intersectoriales con otras actividades económicas. Aunque dicho efecto, por su magnitud, no representaría mayores modificaciones en la tasa de desempleo (8.3%) y en los indicadores de informalidad, como se muestra en el cuadro adjunto en esta sección.

### Impacto macroeconómico del proyecto de ley de fomento a la actividad cinematográfica

Unidades	Base 2011-2014	Efecto del proyecto 2011-2014	
<i>Agregados Macroeconómicos1</i>			
PIB	Crec. %	4,8	4,9
Consumo	Crec. %	4,6	4,6
Inversión	Crec. %	6,5	6,9
	% PIB	24,7	24,9
Exportaciones	Crec. %	4,3	4,5
Importaciones	Crec. %	5,4	5,5
Tasa de cambio real	Crec. %	-1,3	-1,1
<i>Variables Fiscales1</i>			
Recaudo	Crec. %	10,7	10,8
<i>Mercado Laboral</i>			
Tasa de desempleo1			
Total	%	8,3	8,3
Formal no calificado	%	8,8	8,7
Formal calificado	%	6,2	6,3
Nuevo Empleo2			
Total	miles de personas	2.293	2.299
Formal	miles de personas	1.268	1.273
Informal	miles de personas	1.024	1.026
Tasa de informalidad1	%	52,33	52,35

A. Incremento de la inversión dirigida al sector cultura en un punto del PIB.

1. Valores promedio en el periodo 2011-2014

2. Diferencia entre el empleo en 2014 y 2010

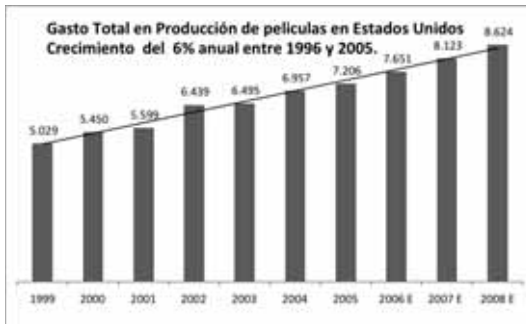
3. Valor en el año 2014

Fuente: Cálculos DNP-DEE

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos.

## 6. MERCADO INTERNACIONAL

En el mundo se producen anualmente centenares de películas, concentrándose su producción en Estados Unidos donde en el año 2010 se produjeron 754 largometrajes, de 1.203 películas producidas en el mundo. El gasto en producción de películas se estimó para 2010 en 10,730 millones de dólares viéndose una tendencia de crecimiento desde 1999 del 6% anual.<sup>1</sup>



Este crecimiento constante es resultado de que la industria del entretenimiento cinematográfico no se ha visto afectada en los últimos años por las crisis económicas. El consumo de cine en el mundo ha crecido anualmente un 6%, entre 1999 y 2008, siendo en este último año de 105,751 millones de dólares<sup>2</sup>. Se dio un crecimiento mayor en 2010, produciéndose en Estados Unidos 754 películas en este último año, 20 títulos más que en 2009. Los datos publicados en Focus 2011, indican cambios fundamentales en la industria fílmica de Estados Unidos, donde crece el número de producciones independientes con presupuesto menores a un millón de dólares y hay un decrecimiento estable en las producciones de mediano y alto presupuesto; esto teniendo en cuenta que los grandes estudios solo producen películas de alto presupuesto si tienen potencial de éxito en taquilla, y específicamente se han enfocado en películas de menor presupuesto para reducir el riesgo financiero a la luz de la disminución ingresos en salas de cine y el aumento de la piratería por Internet.

La creciente y competida industria cinematográfica mundial hace que las casas productoras de los países audiovisualmente desarrollados no cesen su búsqueda por la eficiencia financiera, los temas nuevos y las geografías exóticas que diferencien sus producciones y hagan que las imágenes de sus películas sean memorables y únicas, lo cual al llegar a las salas de cine, las hará más atractivas para las audiencias de sus mercados locales e internacionales. Es ahí donde surge la oportunidad de

negocios para nuestro país que cuenta con grandes ventajas comparativas para acceder una porción de este mercado:

- Diversidad geográfica y paisajística.
- Novedad: la gran mayoría de sus escenarios no han sido utilizados para grandes ni medianas producciones audiovisuales internacionales.
- Diversidad arquitectónica: pueblos antiguos, monumentos, ciudades modernas.
- Diversidad de climas durante todo el año: tierras nevadas, frías, de páramo, templadas y calientes.
- Cercanía a ciudades como Los Ángeles (7:40 horas), Nueva York (5:30 horas), Miami (3 horas), Toronto (6 horas), Ciudad de México (4:30 horas), Buenos Aires (6:10 horas), Santiago de Chile (5 horas), San Pablo (5:45 horas).
- Talento muy experimentado en producciones de televisión (considerada una de las mejores de América Latina, y exporta producciones a más de ochenta países en el mundo), de publicidad (con agencias nacionales e internacionales y productoras que realizan un promedio de treinta comerciales internacionales al año), y en cine (en el año 2010 se estrenaron diez producciones nacionales que han recibido diversidad de premios en festivales internacionales de América y Europa).

- Variedad de razas y de tipos humanos, lo cual hace que el “casting” tenga una paleta más amplia para muchas clases de producciones.

Una película con un presupuesto de producción (no incluye actores y directores y estrellas de la película) de 4,16 millones de dólares en los Estados Unidos puede costar en Colombia 1.45 millones de dólares. Sin embargo, la supuesta ventaja competitiva de Colombia en términos de costos, se ve opacada por los estímulos tributarios que ofrecen otras regiones y países, donde el gobierno de la locación filmada financia una parte del presupuesto de la producción de la película, buscando mediante este mecanismo atraer la producción al territorio local.

### Casos de éxito en esta industria

La industria del cine en Massachusetts, donde en el año 2006 se creó un estímulo tributario, consistente en devolver a las empresas productoras que realicen su película en dicho Estado un crédito fiscal del 25% y un 100% de exención del impuesto sobre la ventas. El requerimiento para otorgar este incentivo es que el 50% de la película sea rodada en el Estado o que el 50% del presupuesto de la película sea gastado allí. Según datos de la Oficina de Cine de Massachusetts el gasto directo de las producciones cinematográficas pasó de ser de 67 millones de dólares entre 2000 y 2006 a ser de 676 millones de dólares en 2006 y 2008. El impacto económico se calcula en 870 millones de dólares estimando un factor multiplicador conservador del 1.29. La medida conllevó a la creación de 3.000 nuevos empleos.

<sup>1</sup> Center for Entertainment Data and Research (CEIDR), Team Analysis. Citado por el estudio: “Outsourcing de Producciones Cinematográficas en EU y su Impacto en Colombia elaborado en enero de 2010 el MIT Sloan School of Management, y Focus World Film Market Trend, Marché du Films, Festival de Cannes, 2011.

<sup>2</sup> Fuente: BMO Capital Markets Citado por el estudio: “Outsourcing de Producciones Cinematográficas en EU y su Impacto en Colombia. Enero 28 de 2010 MIT Global Entrepreneurship Lab. MIT Sloan School of Management.

Otro caso a tener en cuenta es el de Hungría, con un crédito fiscal entre el 20% hasta el 25% creado en el 2004, se pasó de producir en dicho territorio de 7 películas en dicho año a producir 47 películas en el 2008.

Resulta de especial interés, hacer mención del informe presentado por la Comisión Fílmica de Puerto Rico, sobre los resultados e impacto que en dicho país ha generado la Ley 362 de diciembre 24 de 1999, conocida como *Ley para el Desarrollo de la Industria Fílmica (LDIF)*, la cual planteó una estrategia con algunas similitudes frente a la que se formula en el presente Proyecto de Ley. Dicha Ley reconoce unos “créditos contributivos” del 40%, sobre la base del gasto realizado en un Proyecto Fílmico en bienes o servicios puertorriqueños.

Según el informe, no obstante que la ley se aprobó en 1999, sólo a partir del año 2005 la Corporación de Cine inicia un agresivo programa de promoción del incentivo en los mercados internacionales, lo cual ha permitido impulsar de manera muy significativa el desarrollo de proyectos fílmicos en Puerto Rico a partir de dicho año, generándose en los cuatro últimos años ingresos a la economía por valor de \$110 millones de dólares.

## 7. MARCO LEGAL

El Documento Conpes 3462 de marzo de 2007, sobre “*LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO EN LA CINEMATOGRAFÍA EN COLOMBIA*”, aprobado por la Vicepresidencia de la República-DAPRE, Ministerio de Cultura, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Departamento Nacional de Planeación, plantea:

*“Dado que la actividad cinematográfica considerada en su doble carácter cultural e industrial constituye hoy un fenómeno socioeconómico de profunda relevancia, este documento propone estrategias y acciones que estimulan en el país la realización audiovisual, el crecimiento de los servicios técnicos y creativos asociados a la misma, las transacciones de bienes y servicios audiovisuales, la inversión nacional y extranjera, la imagen del país a través de la promoción de nuestro territorio para la filmación de películas y, en general, el desarrollo industrial y económico de este sector y su importante rol en la integración y competitividad internacional.*

...(...)

*Colombia, a partir de la promulgación de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y posteriormente con la Ley 814 de 2003, ha logrado desarrollar un sistema productivo que la ubica hoy como el cuarto país de mayor producción cinematográfica en América Latina después de Argentina, México y Brasil. Este desarrollo involucra inversión extranjera e importantes aportes del sector privado, la generación de múltiples empleos y un importante nivel de transacciones de carácter industrial: cada película nacional genera alrededor de 100 empleos o posiciones de trabajo artístico, autoral y técnico.*

*Una estrategia para fortalecer los procesos audiovisuales en Colombia consiste en atraer producciones extranjeras que generen procesos de transferencia tecnológica, profesionalización del sector e ingresos de capitales extranjeros. Esta estrategia requiere no sólo llamativos escenarios, servicios hoteleros, competitividad en términos de costos y esquemas de seguridad, sino el fortalecimiento en el país de la base de servicios cinematográficos (creativos, técnicos, logísticos) que pueda apoyar una filmación o las acciones de procesamiento técnico.*

*Múltiples objetivos convergen en esta iniciativa: la generación de una imagen de país en el exterior dentro de las estrategias promovidas por el Gobierno; el acople con propósitos en marcha del sector turístico; la utilización diversificada de los atractivos naturales, geográficos, históricos, arquitectónicos o culturales de diversos parajes, ciudades y poblaciones; la atracción de inversión extranjera; la ocupación de servicios técnicos, artísticos y desarrollos industriales que son crecientes en nuestra actividad audiovisual; la diversificación de oferta que pueda ser competitiva con sectores similares en otros países de la región; y por supuesto la finalidad general trazada en este documento Conpes en el sentido de desarrollar de manera armónica la actividad cinematográfica”.*

Igualmente propone el establecimiento del **Plan de Fortalecimiento de la Cinematografía en Colombia**, el cual se realizará mediante la articulación de esfuerzos técnicos, económicos y humanos, y mediante la definición de “... estructuras normativas, institucionales, económicas, financieras e instrumentos reglamentarios”, que incluye entre otras las siguientes estrategias:

- “Generar estabilidad jurídica para los inversionistas nacionales e internacionales preservando el marco de protección, fomento y estímulo establecido en la legislación vigente, con el fin de atraer mayor inversión privada al desarrollo de la industria cinematográfica nacional.

- Promover al país en el exterior como escenario de rodaje de películas, dada su diversidad paisajística, ecológica, ambiental, climática, histórica y cultural mediante planes, estrategias, acciones y la conjunción de recursos financieros, técnicos y humanos necesarios de entidades públicas y con los propios gestores cinematográficos.

- Acompañar y asesorar la instalación en el país de empresas y servicios técnicos del sector como laboratorios de revelado y edición de material audiovisual.

- Adoptar medidas y niveles de coordinación necesarios para garantizar la inclusión en los diferentes niveles educativos lo atinente al área de educación artística, respecto a métodos de creación audiovisual, así como de lectura y comprensión de contenidos y conceptos audiovisuales.

• *Promover estrategias de capacitación técnica y tecnológica en la actividad cinematográfica en instituciones de educación superior y el SENA para contribuir a que el porcentaje del equipo contratado por producciones internacionales sea en gran medida colombiano, logrando así un mayor impacto sobre el empleo”.*

Con base en estos lineamientos en este proyecto de ley se implementan instrumentos que pretenden fomentar el sector cinematográfico, y atraer el rodaje de películas extranjeras y nacionales incluso, promoviendo el territorio nacional como escenario propicio para ello y como espacio dotado de servicios calificados para el efecto.

### PROPOSICIÓN

Dese primer debate favorable al **Proyecto de ley número 150 de 2011 Senado**, por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia.

Cordialmente,

*Carlos R. Ferro Solanilla,*  
Senador de la República.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2011 SENADO

*por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto el fomento de la actividad cinematográfica de Colombia, promoviendo el territorio nacional como elemento del patrimonio cultural para la filmación de audiovisuales y a través de estos, la actividad turística y una mejor imagen del país, así como el desarrollo de nuestra industria cinematográfica.

Lo anterior, de manera concurrente con los fines trazados por las Leyes 397 de 1997 y 814 de 2003 respecto de la industria cultural del cine.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley se aplican las siguientes definiciones:

1. Obra cinematográfica nacional. Será la que cumpla con los requisitos establecidos en los Decretos 358 de 2000 y 763 de 2009 y las normas que los modifiquen y establezcan equivalencias sobre la misma.

2. Obra cinematográfica extranjera. Aquella que, siendo una obra cinematográfica conforme a las disposiciones nacionales, no reúne los requisitos para ser considerada como obra cinematográfica nacional.

3. Servicios cinematográficos. Actividades especializadas directamente relacionadas con la preproducción, producción y posproducción de obras cinematográficas incluyendo servicios artísticos y técnicos.

4. Sociedad de servicios cinematográficos. Sociedades legalmente constituidas en Colombia, cuyo objeto sea la prestación de servicios cinematográficos, inscritas en el Registro de Prestadores de Servicios Cinematográficos del Ministerio de Cultura.

Parágrafo. Las películas producidas con el único fin de ser emitidas por televisión o medios diferentes a la pantalla de cine, podrán incluirse para los efectos de esta ley en el concepto de obra cinematográfica de acuerdo con los parámetros que establezca el Comité Promoción Fílmica Colombia de que trata el artículo 6° de la presente ley.

### TÍTULO II

#### FONDO FÍLMICO COLOMBIA

Artículo 3°. *Fondo Fílmico Colombia.* Créase el Fondo Fílmico Colombia (FFC), como una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos recursos están constituidos por:

1. Los que se le asignen anualmente en el presupuesto nacional.
2. Los derivados de los rendimientos financieros y operativos del FFC.
3. El producto de la venta o liquidación de sus inversiones.
4. Las donaciones, transferencias y aportes en dinero que reciba.
5. Los aportes de cooperación internacional.

Parágrafo 1°. La entidad administradora del FFC podrá constituir patrimonios autónomos, previa autorización del Comité Promoción Fílmica Colombia de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo 2°. La partida del Presupuesto Nacional asignada anualmente para el FFC no afectará los topes fiscales establecidos en las normas presupuestales y se consideran una adición al presupuesto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos del FFC.

Artículo 4°. *Administración y ejecución de recursos del FFC.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo administrará y ejecutará los recursos del FFC a través de una Entidad Administradora que, a elección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, podrá ser una entidad fiduciaria o el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica - Proimágenes Colombia, creado por la Ley 397 de 1997.

Artículo 5°. *Destino de los recursos del FFC.* Los recursos del FFC se destinarán a las siguientes líneas de promoción del territorio nacional como espacio para el desarrollo de actividades cinematográficas así:

1. Pago de las contraprestaciones previstas en el artículo 8° de esta ley, generadas en los contratos celebrados con los productores cinematográficos.

2. Pago de costos administrativos según el contrato o convenio que se celebre para el manejo y ejecución del FFC.

3. Inversión en actividades de promoción de Colombia como lugar de filmación.

Artículo 6°. *Comité Promoción Fílmica Colombia*. Créase el Comité Promoción Fílmica Colombia (CPFC), como órgano directivo del Fondo Fílmico Colombia, que tendrá a su cargo:

1. Aprobar el Manual de Asignación de Recursos y el manual de contratación por el cual deberá seguirse la entidad administradora del FFC.

2. Aprobar el presupuesto de gastos de la administración y control.

3. Aprobar los proyectos de filmación en Colombia y la celebración de los contratos correspondientes entre el administrador y el productor cinematográfico.

4. Aprobar los proyectos para la promoción del territorio nacional para el desarrollo de actividades cinematográficas y lugar de filmación y decidir sobre su ejecución.

5. Aprobar su propio reglamento.

Artículo 7°. *Integración del Comité Promoción Fílmica Colombia*. El Comité estará integrado por:

1. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Cultura.

3. El Ministro de Tecnologías de la Información.

4. El Presidente de Proexport.

5. Dos representantes designados por el Presidente de la República.

6. El Director de Cinematografía del Ministerio de Cultura.

Parágrafo 1°. El Director del Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica - Proimágenes Colombia tendrá la calidad de asistente permanente y participará con voz pero sin voto.

Parágrafo 2°. Los Ministros podrán delegar su representación en un viceministro y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo en el Viceministro de Turismo. Los demás miembros no podrán delegar su participación.

Parágrafo 3°. En ausencia del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, presidirá el Ministro de Cultura y en ausencia de estos, el Ministro de las Tecnologías de la Información. En ausencia de los tres Ministros, presidirá el Viceministro de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En todo caso el Comité no podrá sesionar sin la participación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o del Ministerio de Cultura.

### TÍTULO III

#### CONTRATOS FILMACIÓN COLOMBIA Y SU CONTRAPRESTACIÓN

Artículo 8°. *Contratos Filmación Colombia*. La entidad administradora del Fondo Fílmico Colombia, una vez aprobado el proyecto de filmación en

Colombia por el Comité Promoción Fílmica Colombia celebrará los Contratos de Filmación Colombia respectivos, con cargo a los recursos del FFC, con las personas jurídicas que en condición de productores cinematográficos vayan a realizar el rodaje total o parcial de obras cinematográficas en territorio colombiano, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Asignación de Recursos.

Parágrafo. Sólo se podrán aprobar proyectos cuando el productor cinematográfico vaya a invertir en su producción en territorio colombiano como mínimo mil ochocientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.800 smlmv), recursos que deberán manejarse a través de una fiduciaría administrada por una Sociedad Fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera, que constituya y pague el productor respectivo.

Artículo 9°. *Contraprestación*. Las empresas productoras de películas, rodadas total o parcialmente dentro del territorio colombiano que celebren los Contratos Filmación Colombia, tendrán una contraprestación equivalente al 40% del valor de los gastos realizados en el país por concepto de servicios cinematográficos contratados con sociedades colombianas de servicios cinematográficos y al 20% del valor de los gastos en hotelería, alimentación y transporte, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el Manual de Asignación de Recursos.

Artículo 10. *Reconocimiento y pago de la contraprestación*. A las empresas productoras se les reconocerá la contraprestación de que trata el artículo anterior de acuerdo con el Contrato Filmación Colombia, suscrito en los términos establecidos en esta ley, cuando finalicen los compromisos de producción o posproducción de la película en Colombia. Para estos efectos la empresa productora presentará ante el Comité Promoción Fílmica Colombia, a través de la entidad administradora del FFC, una solicitud de reconocimiento de la contraprestación con base en los gastos realizados en el país, adjuntando los documentos que se establezcan en el Manual de Asignación de Recursos.

Artículo 11. *Auditoría externa*. La Entidad Administradora del FFC, una vez verificado el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos establecidos en esta ley, previo concepto favorable de la auditoría externa contratada por el productor, tramitará el reembolso respectivo.

Artículo 12. *Responsabilidades*. En caso de que por cualquier medio se llegue a establecer la improcedencia total o parcial del pago de las contraprestaciones, serán solidariamente responsables por este hecho la empresa productora, las sociedades de servicios cinematográficos de acuerdo con los certificados que hayan expedido, la sociedad fiduciaria contratada por el productor y la firma de auditoría externa que emitió el concepto favorable sobre la procedencia de la contraprestación.



Artículo 13. *Proyectos nacionales*. Las obras cinematográficas nacionales de producción o coproducción podrán optar por solicitar el acceso a los mecanismos de fomento establecidos en esta ley, o a los previstos en la Ley 814 de 2003, sin que ambos puedan concurrir. Las instancias designadas en dichas leyes fijarán condiciones para que los recursos de uno y otro sistema sean totalmente independientes.

#### TÍTULO IV

##### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14. *Participación artística y técnica extranjera*. Se entenderán rentas de fuente extranjera los ingresos percibidos por los artistas, técnicos y personal de producción no residentes en el país, cuando no exista contrato ni se produzcan pagos en el país generados por su participación en películas extranjeras que cuenten con la certificación expedida por la Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura, de que dicho proyecto se encuentra inscrito en el registro cinematográfico.

Artículo 15. *Registro cinematográfico*. La Dirección de Cinematografía del Ministerio de Cultura adecuará su sistema de registros cinematográficos de forma que incorpore los asuntos de los que trata esta ley.

Artículo 16. *Visas especiales para talento cinematográfico*. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá contar con un régimen especial para el ingreso de personal artístico, técnico y de producción extranjero con el objeto de realizar proyectos de producción de películas extranjeras sin necesidad de la expedición de visas de trabajo. Se requerirá la acreditación de un servicio de asistencia médica durante su permanencia en el país.

Artículo 17. *Facilitación de trámites*. La filmación de obras audiovisuales en espacios públicos o en zonas de uso público no se considera un espectáculo público. En consecuencia no serán aplicables para estos efectos los requisitos, documentaciones ni, en general, las previsiones que se exigen para la realización de espectáculos públicos.

Las entidades territoriales por intermedio de las gobernaciones o alcaldías municipales y distritales, en desarrollo de principios de supresión de trámites, deberán contar con un permiso unificado que integre todas aquellas autorizaciones o requerimientos necesarios en el caso de la filmación audiovisual en espacios públicos o en bienes de uso público bajo su jurisdicción.

Artículo 18. *Vigencia y derogatorias*. Esta ley rige a partir de su publicación y hasta por el término de diez (10) años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*Carlos R. Ferro Solanilla,*  
Senador de la República.

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2011 SENADO

*por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que me han encomendado como ponente del **Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado**, por la cual se promueve la *Simplificación Normativa*, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

**El Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado**, por la cual se promueve la *Simplificación Normativa*, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992. Fue presentado por el Senador Carlos Ferro Solanilla.

Cabe destacar que esta misma iniciativa ya se había presentado para su estudio en 2 oportunidades así:

a) Se presentó en la Legislatura 2006-2007, cuando gracias a los aportes de los Ponentes, el Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, en el Senado, y el Representante Carlos Enrique Soto Jaramillo, en la Cámara de Representantes, fue tramitado por el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado y en la Plenaria de esta Corporación. Además, tuvo su trámite en la Cámara de Representantes, cursando primer debate en la Cámara de Representantes, faltándole solo un debate para su aprobación en Plenaria de dicha Corporación. Sin embargo, fue archivado por vencimiento de términos, según lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

b) Posteriormente, en la Legislatura 2008-2009 se volvió a presentar este proyecto de ley; por decisión de la Mesa Directiva el ponente designado fue el Senador Roberto Gerlén Echeverría. El proyecto fue tramitado por el Senado de la República y cursó primer debate en el Senado, faltándole solo un debate para su aprobación en esta corporación. Sin embargo, fue archivado por vencimiento de términos, según lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

#### II. GENERALIDADES

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover la simplificación normativa, reformar el

proceso de formación de las leyes y dictar algunas normas en materia de simplificación del ordenamiento jurídico.

Atiende un problema central que afecta al Estado de derecho, cual es la llamada inflación normativa, es decir, la proliferación de leyes y decretos leyes, de ordenanzas y de acuerdos que nadie llega a conocer y mucho menos a entender. El problema es de tal magnitud que podemos decir que hoy nadie sabe a ciencia cierta cuántas leyes están vigentes en el país. Algunos señalan que son más de diecisiete mil leyes y decretos-ley vigentes que agrupan más de dos millones de artículos, párrafos e incisos que provienen de todas las épocas. En este mar de regulaciones acrecienta la corrupción, la negación de justicia y la impunidad, la lentitud del funcionamiento del Estado Social de Derecho, la consagración de no pocos privilegios, altos costos de transacción, y sobre todo, una incertidumbre e inestabilidad jurídica que lesiona la credibilidad, la confianza y el respeto de los ciudadanos en nuestras instituciones.

Algunas de las causas de estos problemas las podemos señalar de manera esquemática así:

Existe un fetichismo legislativo en la sociedad que tiende a pensar de manera nihilista que si una pretensión social, económica, cultural o política se encuentra enmarcada en una ley, entonces esa pretensión es real.

Se ha convertido en una forma equivocada de evaluar al Congreso y a sus integrantes por el número de proyectos de ley que tramiten y conviertan en leyes efectivas.

Existe un afán reglamentarista y regulador por quienes ostentan esta potestad, que surge de la desconfianza y que no hace caso del principio de buena fe, de la jurisprudencia y de otros mecanismos regulatorios del desenvolvimiento de la sociedad.

La falta de técnica jurídica en el diseño de las normas.

La manida muletilla con que terminan todos los proyectos de ley y que reza la presente ley rige a partir de su promulgación y *deroga las normas que le sean contrarias* ha llevado a dejar sin vigencia normas que nadie se encarga de visibilizar, pero que ante la opinión de los no especializados o no interesados en los respectivos temas, pasan como vigentes. Esta costumbre ha desordenado y confundido sin lugar a dudas el ordenamiento jurídico colombiano.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO

Con los aportes realizados anteriormente se presenta nuevamente este importante proyecto de ley que busca promover la simplificación normativa a través de la **Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico** (Decreto 2897 de 2011, *por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho*), entidad del Ministerio de Justicia, que presentará los pro-

yectos de ley de simplificación normativa, con el fin de que el Congreso de la República los estudie y proceda a darles trámite; por tanto, cumplirá las siguientes funciones:

- Identificar las leyes y los decretos-ley anacrónicas, improcedentes, repetitivas, impropias, inocuas, contradictorias, incompletas e inexactas, con el fin de someterlos al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

- Identificar las leyes y decretos-ley contrarios a la Constitución, a leyes estatutarias y orgánicas y a los Tratados Internacionales suscritos por Colombia, con el fin de someterlos al trámite correspondiente para su derogatoria.

- Promover en la Rama Judicial del Poder Público, en los órganos de control y vigilancia y la organización electoral, estudios e investigaciones que contribuyan al desarrollo de las funciones previstas. Con este mismo propósito se procurará el concurso de las facultades de derecho de las diversas universidades del país.

Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-ley deberán informar esta circunstancia de manera inmediata al Congreso de la República.

#### Cooperación interinstitucional y ciudadana

El proyecto de ley contempla la participación ciudadana al establecer que las personas naturales o jurídicas podrán presentar ante el Congreso los textos de las leyes y decretos-ley que consideren anacrónicos, improcedentes, repetitivos, propios, contradictorios, inexactos o violatorios de ordenamientos jurídicos superiores.

También se ordena que en los informes que los altos funcionarios del Estado deberán presentar ante el Congreso de la República deban contemplar un acápite donde señalen las normas que a su juicio deben ser derogadas o compiladas, para su estudio.

#### Del proceso de formación de las leyes

Teniendo en cuenta que uno de los problemas de la inflación normativa y su desorden es la falta de algunas regulaciones en materia de la formación de las leyes, el proyecto contempla las siguientes medidas:

Los proyectos de ley deberán versar sobre una misma materia y si modifican o derogan leyes o decretos-ley, deberán señalarlo de manera expresa. Ningún proyecto de ley, ordenanza o acuerdo podrá contener la disposición de derogatoria de las normas que le sean contrarias. La acostumbrada muletilla es expresión de pereza y descuido al hacer la ley, ya que no denota un estudio profundo de las transformaciones, implicaciones de su impacto.

Los informes de ponencia deberán contener un acápite donde señale las normas que el proyecto modifica, complementa y las que deroga.

### **Concejos municipales, distritales y del Distrito Capital, y las asambleas departamentales**

Los Concejos del Distrito Capital, de los Distritos Especiales y de los municipios, así como las Asambleas Departamentales deberán identificar en cada caso los Acuerdos y las ordenanzas anacrónicas, improcedentes, repetitivos, impropios, contradictorios, incompletos e inexactos, con el fin de someterlos al trámite correspondiente para hacer las precisiones necesarias o proceder a su derogatoria o compilación y sistematización temática.

#### **IV. ANTECEDENTES EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA**

El tema ha sido abordado en diversas ocasiones y de diversas maneras, pero los resultados no han sido satisfactorios. En el mejor de los casos los esfuerzos concluyen con leyes y decretos anti trámites y de desregulación, pero el problema de la inflación normativa sigue intacto.

Vale la pena señalar que con ocasión de la escisión del Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho, se expidieron los Decretos 2897 y 2897 del 2011, mediante los cuales se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio del Interior y el de Justicia y de Derecho, respectivamente. En lo concerniente a esta materia, el Decreto 2897 de 2011, en el capítulo dedicado a la “estructura y funciones de sus dependencias”, asigna en su artículo 15 a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, las siguientes funciones, a saber:

1. Proponer lineamientos para la formulación de política y metodologías para asegurar que la producción normativa de la administración pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica.

2. Administrar el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) y coordinar la aplicación de la política normativa del sistema.

3. Dirigir la recopilación y actualización de normas y doctrina jurídica con destino al Sistema Único de Información Normativa (SUIN).

4. Hacer seguimiento a los sectores de la Administración Pública Nacional en la aplicación de los planes, programas, proyectos y mecanismos trazados y adoptados en materia de calidad en la producción normativa.

5. Conceptuar sobre la constitucionalidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, de las iniciativas legislativas en materia de justicia y del derecho, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

6. Coordinar la defensa del ordenamiento jurídico con las demás entidades estatales del orden nacional y ejercerla en las materias de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

7. Hacer seguimiento y verificación de la evolución normativa y de las providencias judiciales

que incidan en el ordenamiento jurídico y actualizar periódicamente un registro jurisprudencial que permita conocer el estado del ordenamiento jurídico y su vigencia.

8. Diseñar las políticas de divulgación del sistema normativo y de socialización de la información jurídica, así como difundir las modificaciones que se introduzcan al ordenamiento jurídico colombiano.

9. Proponer lineamientos y orientaciones para la armonización del derecho interno con el derecho internacional y con las obligaciones internacionales.

10. Diseñar e impulsar investigaciones que con base en los factores identificados de cumplimiento de las normas, permitan establecer mecanismos para hacer más eficaz, eficiente y efectiva la producción normativa.

11. Promover, formular, adoptar y coordinar la ejecución de políticas relativas al ejercicio de la profesión de abogado.

12. Atender las peticiones, consultas y emitir conceptos jurídicos relacionados con los asuntos de racionalización, simplificación, consolidación y divulgación normativa.

13. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

14. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Hay que recordar que la Ley 812 de 2003, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “*Hacia un Estado Comunitario*”, en su capítulo segundo donde describe los programas de inversión, en el aparte dedicado a la Seguridad Democrática con respecto del fortalecimiento del servicio de justicia, establecía: “se formulará y pondrá en marcha una política orientada a brindar seguridad jurídica y coherencia y simplificación del ordenamiento normativo”.

Los Departamentos Nacional de Planeación y el de la Función Pública también se han ocupado del tema, sin resultados satisfactorios.

#### **V. FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL**

##### **LA IMPORTANCIA DE REGLAS DE JUEGO COHERENTES, CLARAS Y SENCILLAS**

La Constitución de 1991 en su artículo 1° establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, es decir, regulado por normas democráticamente hechas y con un fin específico que se encuentra en la garantía de la dignidad del ser humano y del respeto a los Derechos Humanos. Con ello recoge una larga tradición del pensamiento democrático y humanista que surge de Platón, en *las leyes*, y Aristóteles, en *la política* cuando hablaron de las leyes como principios provenientes del raciocinio humano; pero mientras en el primero

este raciocinio descubre y postula formas eternas y perfectas que pueblan un mundo inaccesible a los sentidos y la experiencia cotidiana de los hombres, el segundo lo relaciona con las distintas formas de gobierno definidas según los distintos tipos de Constitución posibles<sup>1</sup>[2][2]. Por su parte, los filósofos llamados estoicos propusieron explícitamente que las leyes no tenían otro antecedente que un acuerdo contractual entre los hombres que luego las obedecerían; mientras los llamados “sofistas” habían propuesto en su momento que toda verdad política incluídas, por supuesto, las leyes surgía de una retórica cuyo objetivo último era conseguir el consentimiento de los ciudadanos. Pese a sus diferencias, todos ellos coincidieron en sostener el dominio de la ley frente al ideal despótico<sup>2</sup>[3][3], es decir, la supremacía del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres<sup>3</sup>[4][4].

Muchos siglos después las ideas de Locke ofrecen ya dos rasgos distintivos de la noción de Estado de Derecho<sup>4</sup>[5][5]. Por un lado, la concepción de que el derecho emana de la voluntad de los ciudadanos y se orienta a garantizar el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales. Por otro, la definición del gobierno como un mandatario de los ciudadanos cuyo poder está limitado por las propias condiciones que constituyen su origen, es decir, por los derechos naturales de los individuos. Resalta ya en este punto que la vigencia del derecho solo es legítima cuando está sostenida por los actos de libre elección de los ciudadanos. En este sentido, la legalidad carece de legitimidad si no es soportada por la decisión y vigilancia ciudadanas. El mero respeto a la ley lo único que enuncia es una relación de dominio; lo que la doctrina de Locke agrega es la justificación racional de ese dominio. Con esta interpretación, John Locke, padre del liberalismo, centra sus reflexiones en dos nociones inseparables de derechos individuales irrenunciables y gobierno mandatario y limitado. Con ello, la figura omnipotente de un gobierno despótico que podía imponer a los súbditos todas las leyes que juzgase convenientes quedaba deslegitimada, y en su lugar se defendía la legitimidad del gobierno y las leyes como expresión de los ciudadanos libremente asociados.

<sup>1</sup> [2][2] Cfr. Platón, Las leyes, en obras completas, Aguilar, Madrid, 1978; Aristóteles, La política, en obras, Aguilar, Madrid, 1977.

<sup>2</sup> [3][3] Pablo Lucas Verdú, Estado liberal de derecho y Estado Social de Derecho, Acta Salmanticensia, Salamanca, 1955, p. 8.

<sup>3</sup> [4][4] Esta es una larga discusión que ha marcado toda la historia del derecho y la política. Enunciada con claridad por Aristóteles, fue mantenida durante la Edad Media y fuertemente defendida por Kant en el siglo XVIII. En nuestra época, ha sido muy bien planteada por el filósofo italiano Norberto Bobbio. Cfr. N. Bobbio, ¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?, en el futuro de la democracia, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

<sup>4</sup> [5][5] Algunas de estas reflexiones sobre el contenido y alcance del Estado de Derecho han sido tomadas de la página del Instituto Federal Electoral de México y que por considerarlo útil para la argumentación del significado del presente proyecto de ley, he considerado pertinente retomar.

La definición más precisa de la noción de Estado de Derecho, en el pensamiento moderno está probablemente en la obra del filósofo alemán de finales del siglo XVIII Emmanuel Kant, quien señala que el Estado de Derecho reposa sobre dos pilares fundamentales: la limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. No es gratuito, por ello, que los modelos constitucionales derivados de los principios liberales hayan buscado establecer con claridad los límites del poder político respecto de los derechos individuales básicos.

Las características generales del Estado de derecho han sido enlistadas del siguiente modo por un destacado jurista:

- Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- Legalidad del gobierno: su regulación por la ley y el control judicial.
- Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material<sup>5</sup>[6][6].

Hay que tener en cuenta que la Corte Constitucional ha dado alcance al significado social del Estado de Derecho: La superación del Estado de Derecho como garantía de la libertad y de la igualdad formales tiene lugar en el Estado Social de Derecho mediante la acentuación de los elementos finalistas que guían la actividad estatal administrativa y política. La persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, cuyo reconocimiento conlleva importantes consecuencias para el sistema de relaciones económicas y sociales<sup>6</sup>[7][7].

## VI. LA EXPERIENCIA DE FRANCIA

Vale la pena señalar, así sea de manera sintética y como ejemplo y reflexión, que en Francia desde finales de la década de los ochenta, la codificación de normas dispersas es una de las prioridades del Estado.

El Decreto 89-647 del 12 de septiembre de 1989 creó la Comisión Superior de Codificación, con la participación de las más altas instancias de los diversos organismos del Estado. Esta Comisión ha adelantado de manera coordinada la identificación de normas anacrónicas e innecesarias y las ha derogado; en otros casos ha propuesto la codificación de grandes volúmenes de normas antaño dispersas. Con estas medidas se ha mejorado la comprensión de los ciudadanos sobre las reglas de juego que regulan su comportamiento en la sociedad y el ejercicio de sus deberes y derechos.

En el 2003, mediante Ley 2003-591, se dispuso la creación del Consejo de Ordenación de la Simplificación Administrativa, con el fin de asesorar

<sup>5</sup> [6][6] Elías Díaz, Estado de derecho y sociedad democrática, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1966, p. 18.

<sup>6</sup> [7][7] Sentencia N° T-533/92; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

la proyección de leyes, ordenanzas y decretos para simplificar y aclarar el sistema jurídico vigente y colaborar con la Comisión Superior de Codificación, cuando las tareas codificadoras incluyan la simplificación administrativa.

Otras medidas que ha experimentado Francia son las siguientes:

- Realización de estudios socioeconómicos y políticos, de evaluación del impacto normativo en el desenvolvimiento de la sociedad.
- Diseño e implementación de mecanismos de coordinación interinstitucional y de cooperación ciudadana en la proyección de textos normativos.
- Mejora de los sistemas de divulgación normativa en la intranet.
- Control periódico a la obsolescencia normativa.
- Procesos de mejoramiento y cualificación de la expedición de normas.
- Control a la producción de normas y regulaciones a quienes tienen dicha facultad.

**VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**1. Propuesta de modificación al artículo 1º del Proyecto de ley número 24 de 2011- Senado**

Texto original del artículo 1º del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado	Ponencia primer debate – Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado
Artículo 1º. En desarrollo de la responsabilidad atribuida en el <b>Decreto 4530 de 2008 a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia</b> , de adelantar los procesos de simplificación normativa, será obligación permanente del <b>Ministro de Interior y de Justicia</b> la presentación de los respectivos proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradictorias, incompletas, inexactas o redundantes del ordenamiento jurídico nacional, con el fin de que el Congreso de la República <b>los estudie y proceda a darles trámite</b>	Artículo 1º. En desarrollo de la responsabilidad atribuida en el <b>Decreto 2897 de 2011 a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y de Derecho</b> , de adelantar los procesos de simplificación normativa, será obligación del <b>Gobierno Nacional</b> la presentación de los respectivos proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradictorias, incompletas, inexactas o redundantes del ordenamiento jurídico nacional, con el fin de que el Congreso de la República <b>decida lo que considere conveniente.</b>
Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el <b>Ministerio del Interior y de Justicia</b> deberá iniciar la presentación al Congreso de la República, de los proyectos de ley de simplificación normativa en relación con las disposiciones legales de carácter nacional actualmente vigentes. <b>Esta tarea deberá estar concluida dentro de los dieciocho (18) meses siguientes.</b>	Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el <b>Ministerio de Justicia y Derecho</b> deberá iniciar la presentación al Congreso de la República, de los proyectos de ley de simplificación normativa en relación con las disposiciones legales de carácter nacional actualmente vigentes. <b>El Congreso tendrá un término de 2 años, para aprobar estos proyectos.</b>

**Justificación:** Se adapta la regulación a la normativa recientemente proferida por el Gobierno Nacional en el Decreto 2897 de 2011, por medio del cual “Se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia

y se integra el Sector Administrativo de Justicia”. En consecuencia, se sustituye el nombre de la entidad, que ahora pasa a llamarse Dirección de Ordenamiento de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y Derecho.

Con respecto a la simplificación normativa se establece la **obligación permanente** del “Ministerio del Interior y de Justicia” de presentar los proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradictorias, incompletas, inexactas o redundantes del Ordenamiento Jurídico Nacional con el fin de que el Congreso de la República, las apruebe o impruebe. Sobre este punto, hay que decir que la Constitución establece la iniciativa para presentar leyes en cabeza del Gobierno, que lo constituye el Presidente y el Ministro respectivo, en este caso, el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y Derecho. Por otro lado, la presentación, discrecional en esta materia, por mandato de la Ley, se la vuelve obligatoria sin violar la Constitución. Se la violaría en el evento que se creara por vía legal iniciativa privativa, cosa que no ocurre, suprimiéndole la condición de permanente, por ser antitécnica.

En relación con el parágrafo del artículo 1º, hay que decir que el término de dieciocho meses que se le otorga al Congreso, para cumplir con esta tarea se suprime, manteniendo el plazo de 6 meses para la presentación de los proyectos de ley por parte del Gobierno Nacional, contados a partir de la promulgación de la Ley.

**2. Propuesta de modificación al artículo 2º del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado**

Texto original del artículo 2º del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado	Ponencia primer debate – Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado
Artículo 2º. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, lo mismo que los organismos de control y vigilancia y la Organización Electoral, en sus ámbitos respectivos, promoverán estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa de que trata esta ley. Sus conclusiones deberán comunicarse a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.	Artículo 2º. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, lo mismo que los organismos de control y vigilancia y la Organización Electoral, en sus ámbitos respectivos, promoverán estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa de que trata esta ley. Sus conclusiones deberán comunicarse a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.
<b>Parágrafo. Los órganos judiciales que declaren la nulidad de leyes y decretos-ley deberán informar esta circunstancia de manera inmediata al Congreso de la República.</b>	<b>(Se elimina el parágrafo).</b>

**Justificación:** A la rama jurisdiccional y a los órganos de control, se les otorga una función de investigación, con el fin de que contribuyan al propósito de simplificación normativa. El parágrafo del artículo 2º, además de estar mal redactado, so-

bra porque la obligación de informar al Congreso, a cargo de algunos órganos judiciales, existe cuando afectan la constitucionalidad o legalidad de las leyes.

**3. Propuesta de modificación del artículo 3° del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado**

Texto original del artículo 3° del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado	Ponencia primer debate – Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado
Artículo 3°. Los gobernadores en los departamentos y los alcaldes en los municipios deberán promover estudios e investigaciones que igualmente contribuyan al propósito de establecer las disposiciones anacrónicas, improcedentes, repetitivas, contradictorias, incompletas o inexactas en la normatividad departamental o municipal, según el caso, con el objeto de presentar los correspondientes proyectos de ordenanza o acuerdo.	Artículo 3°. Los gobernadores en los departamentos y los alcaldes en los municipios deberán promover estudios e investigaciones que igualmente contribuyan al propósito de establecer las disposiciones anacrónicas, improcedentes, repetitivas, contradictorias, incompletas o inexactas en la normatividad departamental o municipal, según el caso, con el objeto de presentar los correspondientes proyectos de ordenanza o acuerdo. <b>El término de presentación de estos proyectos será el de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley.</b>

**Justificación:** La obligatoriedad de simplificación normativa, se extiende a los departamentos y municipios, a través de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Para que esa obligación no sea inane, se debe establecer un término de presentación de los proyectos de ordenanza y acuerdo, como en efecto se hace en el pliego de modificaciones.

**4. Propuesta de modificación al artículo 11 de la Ley número 24 de 2011**

Texto original del Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado	Ponencia primer debate – Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado
Artículo 11. El artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 tendrá un párrafo del siguiente tenor: <b>Parágrafo.</b> Una vez radicadas en el Congreso las ternas presentadas para la elección de los cargos a que hace referencia el numeral 5, estas quedarán en firme y la renuncia posterior a dicha radicación carecerá de todo valor.	Artículo 11. El artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 tendrá un párrafo del siguiente tenor: <b>Parágrafo.</b> Una vez radicadas en el Congreso las ternas presentadas para la elección de los cargos a que hace referencia el numeral 5, estas quedarán en firme y la renuncia posterior a dicha radicación carecerá de todo valor. <b>Las entidades nominantes tienen un término improrrogable de 30 días calendario para integrar la terna respectiva, contados desde cuando el Presidente del Congreso comunique la obligación de enviarlas al Congreso o a la Cámara respectiva, quien deberá acatar los términos preestablecidos en la Constitución y la Ley. El incumplimiento será causal de mala conducta.</b>

**Justificación:** Se **adiciona** en el artículo 11 del proyecto un párrafo al artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 que considero es pertinente complementar.

Dice el proyecto: “una vez radicadas en el Congreso las ternas presentadas para la elección de los cargos a que hace referencia el numeral quinto, estas quedarán en firme y la renuncia posterior a dicha radicación carecerá de todo valor”. Comparto plenamente esta propuesta, dirigida a evitar dilaciones y torpedos en la elección de los altos funcionarios del Estado que dependen del Congreso. No obstante, es necesario establecer un término improrrogable a las entidades nominantes para integrar las ternas respectivas, con el fin de evitar manipulaciones o saboteos políticos.

Las demás modificaciones al Reglamento Interno del Congreso son pertinentes. En lo referente a la unidad de materia de los proyectos de ley, en la presentación de los proyectos de ley, en el orden de redacción del proyecto, en la presentación y publicación de la ponencia, en la convocatoria y trámite de las sesiones conjuntas cuando hay mensaje de urgencia presentado por el Presidente de la República, en la publicación de los textos de los proyectos de ley, en la prohibición de tramitar proyectos de ley estatutaria o proyectos de acto legislativo en sesiones extraordinarias, y en la presentación de los informes al Congreso, por parte del Gobierno y de la Justicia de los proyectos de ley y de las Investigaciones que se hagan en materia de simplificación normativa.

En el pliego de modificaciones, incluyo la propuesta.

**VII. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, respetuosamente me permito solicitar a la Comisión Primera del Senado, **dar primer debate con pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado, por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.**

Cordialmente,

*Manuel Enriquez Rosero,*  
Senador de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24  
DE 2011 SENADO**

*por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. En desarrollo de la responsabilidad atribuida en el Decreto 2897 de 2011 a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio Justicia y del Derecho, de adelantar los procesos de simplificación normativa, será obligación del **Gobierno Nacional** la presentación de los respectivos proyectos de ley que tengan por objeto derogar las normas anacrónicas, improcedentes, contradic-

torias, incompletas, inexactas o redundantes del ordenamiento jurídico nacional, con el fin de que el Congreso de la República **decida lo que considere conveniente.**

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio del Interior y de Justicia deberá iniciar la presentación al Congreso de la República, de los proyectos de ley de simplificación normativa en relación con las disposiciones legales de carácter nacional actualmente vigentes. **El Congreso tendrá un término de 2 años, para aprobar estos proyectos.**

Artículo 2°. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la Rama Judicial del Poder Público, lo mismo que los organismos de control y vigilancia y la Organización Electoral, en sus ámbitos respectivos, promoverán estudios e investigaciones que contribuyan al propósito de simplificación normativa de que trata esta ley. Sus conclusiones deberán comunicarse a la Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 3°. Los gobernadores en los departamentos y los alcaldes en los municipios deberán promover estudios e investigaciones que igualmente contribuyan al propósito de establecer las disposiciones anacrónicas, improcedentes, repetitivas, contradictorias, incompletas o inexactas en la normatividad departamental o municipal, según el caso, con el objeto de presentar los correspondientes proyectos de ordenanza o acuerdo. **El término de presentación de estos proyectos será el de seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley.**

Artículo 4°. Elimínese el numeral 5 del artículo 41 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 5°. El artículo 139 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley deberán versar sobre una misma materia y podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus Plenarias.

Artículo 6°. El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 145. Orden de la redacción del proyecto.** En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva “la cual contendrá un artículo posterior al de vigencia con la mención del autor o autores y exposición de motivos”.

Al final de la parte dispositiva podrán señalarse, de manera expresa, las disposiciones que se modifican, adicionan, complementan o derogan. Sin este orden y contenido, el Presidente de la respectiva Cámara devolverá el proyecto para su corrección.

Artículo 7°. El artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original, dos copias y medio magnético al Secretario General de la Comisión Permanente.

La publicación de los informes de ponencia se hará en la *Gaceta del Congreso* dentro de los tres (3) días siguientes a su recibo por intermedio del Secretario General de la respectiva Comisión o la Secretaría General de la Corporación. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por medio mecánico o electrónico para hacerlo llegar a los miembros de la Comisión, antes de la sesión, de lo cual deberá quedar constancia; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*.

El no cumplimiento de la publicación de las ponencias en los términos previstos en el presente artículo será causal de mala conducta para el funcionario responsable, ya sea del Congreso o de la Imprenta Nacional.

Parágrafo 1°. En caso de renuncia aceptada, licencia temporal o suspensión de quien haya sido designado ponente, la Mesa Directiva de la respectiva Comisión procederá a designar un nuevo ponente de la misma Bancada, siempre que existiere más representación de la bancada en la Comisión.

En caso de renuncia aceptada, licencia temporal o suspensión de quien como único ponente haya rendido el respectivo informe, la Mesa Directiva de la respectiva comisión procederá a designar un nuevo ponente de la misma Bancada, siempre que existiere más representación de la bancada en la Comisión, con el propósito de que coadyuve la ponencia presentada o rinda una nueva ponencia en los términos previstos en la Ley 5ª de 1992.

Parágrafo 2°. Cuando los proyectos hagan tránsito y el período constitucional del Congreso haya terminado, la Mesa Directiva de la Comisión procederá a un nuevo reparto.

Parágrafo 3°. Los textos definitivos aprobados tanto en Comisión como en Plenaria antes de ser enviados a publicación deberán ser firmados por el ponente o por el coordinador de ponentes y por el Secretario General de la Comisión, o de la Corporación, según fuere el caso.

Artículo 8°. Se adiciona un parágrafo y se modifica el numeral 2 del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**2. Por solicitud gubernamental.** Se presenta cuando el Presidente de la República solicita a la Comisión Permanente que delibere conjuntamente, con la correspondiente Comisión de la otra Cámara, para que le dé primer debate al proyecto de ley que se encuentra bajo su estudio y sobre el cual se ha emitido mensaje para trámite de urgencia. Si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él.

Parágrafo. Para la celebración de la Sesión Conjunta de las Comisiones Permanentes Constitucionales solicitadas por el Presidente de la República, la Mesa Directiva de la sesión conjunta así lo dispondrá mediante resolución.

Artículo 9°. El artículo 170 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 170. Mesa Directiva.** La Sesión Conjunta será presidida por el Presidente elegido para el período de que se trate de la respectiva Comisión Senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente elegido para el período de que se trate de la respectiva Comisión de la Cámara. Como Secretario actuará el Secretario General de la respectiva Comisión Senatorial y como Subsecretario el Secretario General de la respectiva Comisión de la Cámara. Cuando se trata del estudio de los proyectos de ley de origen privativo en la Cámara de Representantes, se procederá en sentido contrario.

La Mesa Directiva de las Sesiones Conjuntas dispondrá mediante resolución la celebración de Sesiones Conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, cuando así lo solicite el Presidente de la República.

Artículo 10. El artículo 195 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 195. Publicación en un solo texto.** Los Secretarios Generales de cada una de las Cámaras tendrán a su cargo la preparación y publicación, en la página web de las Secretarías Generales de la respectiva Cámara, de las leyes y la Constitución Política que al haber sido objeto de reforma parcial deben publicarse en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas incluidas las sentencias de constitucionalidad.

Esta página web será destinada exclusivamente para la publicación de la información legislativa de cada Corporación.

Artículo 11. El artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

**Parágrafo.** Una vez radicadas en el Congreso las ternas presentadas para la elección de los cargos a que hace referencia el numeral 5, estas quedarán en firme y la renuncia posterior a dicha radicación carecerá de todo valor.

**Las entidades nominantes tienen un término improrrogable de 30 días calendario para integrar la terna respectiva, contados desde cuando el Presidente del Congreso comunique la obligación de enviarlas al Congreso o a la Cámara respectiva, quien deberá acatar los términos preestablecidos en la Constitución y la Ley. El incumplimiento será causal de mala conducta.**

Artículo 12. El artículo 85 de la Ley 5ª de 1992 tendrá un parágrafo del siguiente tenor:

**Parágrafo.** En las sesiones extraordinarias no se podrán tramitar proyectos de ley estatutaria o proyectos de acto legislativo.

Artículo 13. Adiciónese al numeral 6 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 un literal g), así:

**g)** Informe sobre los avances y proyecciones en materia de simplificación normativa, en el que se especificarán uno a uno los proyectos de ley presentados por el Gobierno sobre la materia. Este informe será enviado por el Ministerio del Interior y de Justicia dentro de los primeros 15 días de cada período legislativo a la Secretaría General de la Cámara.

Artículo 14. Adiciónese el artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 con un nuevo numeral, que se distinguirá con el número 7, el cual quedará así:

**7.** Los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura presentarán informe semestral al Congreso de la República sobre recomendaciones de simplificación normativa.

Artículo 15. La presente ley modifica los artículos 6°, 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y adiciona los artículos 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 16. La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

*Manuel Enríquez Rosero,*  
Senador de la República.

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66  
DE 2011 SENADO, 119 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2011

Doctor

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Ref.:** Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 66 de 2011 Senado, 119 de 2010 Cámara**, por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva, para rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a su consideración el presente informe.

**1. ANTECEDENTES**

El proyecto de la referencia fue debatido y votado en la Comisión Tercera del Senado de la República. Su objetivo es crear la Estampilla "Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca", y la respectiva autorización a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para la emisión de la



misma. Mecanismo mediante el cual se pretende obtener recursos financieros para fortalecer y consolidar los logros alcanzados durante los primeros treinta y ocho años de su existencia al servicio de la comunidad universitaria. El producido de la estampilla irá particularmente a vincular docentes, impulsar la investigación, mejorar su planta física, ampliar la cobertura y velar por el bienestar universitario.

Es importante recordar que la iniciativa se presentó en la legislatura anterior, aunque el proyecto cumplió con los trámites reglamentarios, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, al enviarse a sanción presidencial, el proyecto es devuelto por razones de inconstitucionalidad las cuales son subsanadas en su totalidad en el articulado propuesto. Además hay que señalar que durante la discusión de ese proyecto se logró bajar la tarifa establecida en dicha iniciativa, la cual contemplaba una tarifa del 3%, se bajó entonces al 2%, por cuanto era muy gravosa, teniendo en cuenta que en el Valle del Cauca se cobran por lo menos ocho estampillas.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

La iniciativa por lo tanto, cumple con los requisitos generales establecidos en el Proyecto de ley 130 de 2009 Cámara, “*por medio de la cual se establece un marco general para el impuesto territorial de las estampillas y se dictan otras disposiciones*”. como es: viabilizar su impacto fiscal para que el impuesto recaiga única y exclusivamente sobre los contratos de obra civil y de interventoría de los mismos que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, y precisa, el hecho generador, así como la tarifa y la base gravable del impuesto.

La Oficina de Planeación de la Unidad Central del Valle, Uceva, ha manifestado que con 10 mil millones de pesos al año, la universidad sale adelante, por lo cual ha puesto a tributar a los 19 municipios del Valle del Cauca. El grueso del dinero lo colocaría la Gobernación del Valle y sus entidades descentralizadas. La tarifa que se cobraría por los hechos generadores del gravamen de la estampilla, irían desde el 0.3 al 2%, lo que requiere en el momento la universidad. El proyecto pretende que la Uceva, tenga un cupo de emisión de 100 mil millones, en precios y pesos constantes del año 2011; en 12 años se coparía la emisión lo que es suficiente para darle vida nueva a esta universidad, que es de vital importancia para los vallecaucanos y que tiene como objetivo vincularse al desarrollo regional y nacional.

La Unidad Central del Valle, busca que los jóvenes de los municipios rurales se puedan formar en programas atinentes a su entorno socioeconómico, para que no se vean en la obligación de emigrar a otras regiones del país. Su misión es formar profesionales con calidad académica e investigación, de manera que se propicie el desarrollo científico y tecnológico para satisfacer las necesidades

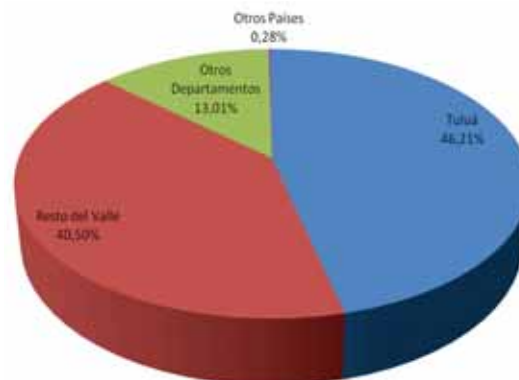
locales y regionales, para lo cual toma como base parámetros de calidad, liderazgo, pedagogía para la paz, igualdad de oportunidades, promoción de la integración y la participación comunitaria.

La tarea de cambiar de característica implica un esfuerzo en vinculación de docentes, en mayores y mejores investigaciones, en adecuación de planta física, en cobertura educativa, en bienestar universitario. Se requiere entregar mayor oportunidad a los jóvenes de estratos 1, 2, 3 para que puedan acceder sobre la base de descuentos o becas estudiantiles que les permita acceder a mejores oportunidades laborales y contribuir al desarrollo competitivo de sus regiones y el país. Adecuar la infraestructura a las demandas actuales. Mayor número de aulas de clase, laboratorios acondicionados según normas y requisitos de calidad, espacios deportivos optimizados, son algunas de las necesidades inmediatas.

El proyecto pretende que la Unidad Central del Valle del Cauca, ingrese de manera cierta y ágil al mundo de la educación virtual que sin lugar a dudas es el modelo que viene revolucionando la educación en el mundo. Su objetivo es promover a los jóvenes rurales hacia la educación, donde se está creciendo en materia de conectividad, el apoyo a esta ley contribuye a desarrollar un modelo educativo que contribuya a la productividad del país.

La Unidad Central del Valle, Uceva, es de carácter público y del orden municipal, tiene su asiento en la ciudad de Tuluá y un radio de acción benéfico en 19 municipios del Centro y del norte del Valle del Cauca y en los departamentos circunvecinos como lo muestra la gráfica. Allí, también, se educan personas provenientes de los departamentos del Caquetá, Putumayo, Arauca, la Zona Pacífica y la costa Caribe.

La siguiente grafica muestra la proyección que se ha hecho del recaudo de la estampilla Prouceva a precios de 2011.



Fuente: Unidad Central del Valle.

Hay que señalar que en la Unidad Central del Valle, Uceva, se han educado hasta la presente alrededor de 18.000 estudiantes y han egresado aproximadamente 8.000 profesionales en diversas áreas. La clase dirigente del centro y norte del

Valle: alcaldes, magistrados, médicos, ingenieros, auxiliares de enfermería, han pasado por la universidad y le han enaltecido y dado lustre.

La gráfica a continuación muestra cómo ha ido aumentando el número de estudiantes lo que hace necesario un incremento en su presupuesto para garantizar la buena calidad de la enseñanza impartida; por lo tanto los recursos que se reciben actualmente, se hacen escasos para ampliar su cobertura.



Fuente: Unidad Central del Valle.

Es importante resaltar que la Uceva, es una de las pocas Instituciones de Educación Superior que se ha dado a la tarea de traer a los jóvenes de los municipios rurales a formarse en programas afines a su entorno socioeconómico para que no se vean en la obligación de emigrar a otras regiones. Igualmente permite mayores oportunidades a los jóvenes de estratos 1, 2 y 3 para que puedan acceder sobre la base de descuentos o becas estudiantiles que les dé mejores oportunidades laborales y contribuir al desarrollo competitivo de sus regiones y de todo el país.

La Oficina de Planeación de la Universidad Central del Valle, Uceva, realizó un estudio sobre los cálculos de los porcentajes que se cobrarían por los hechos base de la imposición, previstos en esta ley, que por técnica legislativa no puede quedar dentro del articulado, por lo cual se anexa a esta ponencia; para que obre en la historia de la ley y sea considerado por la Asamblea del Valle cuando se expida la ordenanza respectiva. (Anexo lo anunciado).

### 3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 69, garantiza la autonomía universitaria y ordena al Estado facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior.

Igualmente la norma superior establece en el artículo 150 numeral 5, la competencia al Congreso para conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales. En concordancia con lo anterior, el artículo 300 define las atribuciones de las asambleas departamentales, la cual indica que por medio de ordenanzas le corresponde decretar de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios. Sin embargo, es el artículo 338 de la Carta Magna la que señala: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales

podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Es importante resaltar que el proyecto que se presentó en la legislatura anterior; su articulado se elaboró de acuerdo a lo preceptuado en la posición de la Corte Constitucional, Sentencias C-987/99, C-1097/1097, C-538/202, en las cuales se explicó que era conforme a la Constitución que los entes departamentales y municipales fijaran dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos de los tributos que pretendieran establecer en sus respectivas entidades territoriales, pues no había razón para que el legislador delimitara cada uno de los elementos del tributo, ya que de esta forma se cercenaría la autonomía fiscal de la cual gozan estas entidades territoriales. Pero la Corte Constitucional modificó su postura y explicó que aunque las entidades territoriales, tienen autonomía en materia tributaria, esta no es absoluta porque se debe respetar la ley de autorización que expida el Congreso de la República, en donde deben quedar definidos los elementos importantes de los tributos como es el hecho generador, Sentencia C-992- 2004.

*“El hecho gravable o hecho generador es uno de los elementos esenciales de todo impuesto y ha sido definido por la doctrina y por la jurisprudencia como aquella “situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal. Ahora bien, a fin de proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos, el hecho gravable tiene que haber sido previamente determinado por la ley, la ordenanza o el acuerdo para que el impuesto pueda ser causado y cobrado. Pero además, en la medida en que el hecho gravable o hecho imponible “es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, sin lugar a dudas es un elemento que tiene que estar precisado por la ley que autoriza la creación de un tributo territorial. En efecto, esta Corte ha señalado en numerosas ocasiones que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales y no tienen que contener todos los elementos del tributo, no sólo en virtud del principio de autonomía territorial sino, además, por cuanto el artículo 338 de la Carta, que ordena la predefinición del tributo, no señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, en manera alguna vulnera la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo. Sin embargo, como el impuesto territorial debe estar previamente autorizado por*

la ley, esta puede ser “general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución” (Sentencia C-084 de 1995). Y obviamente, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales”<sup>1</sup>.

De igual forma el Consejo de Estado, en Sentencia del 17 de julio de 2008<sup>2</sup>, explicó que “en todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “ex novo” de los tributos, lo que implica que se fije únicamente por el legislador nacional aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador.

<sup>1</sup> C- 992 -2004., MP. Humberto Sierra Porto.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. S-16170 17-07-2008 M.P. Ligia López Díaz.

Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que establece”.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones solicito a los honorables Senadores de la República, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 66 de 2011 Senado, 119 de 2010 Cámara, por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones**, sin ninguna modificación al texto aprobado en Comisión.

De los honorables Senadores,

*Germán Villegas Villegas,*  
Senador Ponente.



#### PROYECCIÓN RECAUDO ESTAMPILLA PROUCEVA A PRECIOS CONSTANTES DEL 2011

AÑO	RECAUDO APROBADO	IPC ESTIMADO	RECAUDO PROYECTADO	SALDO RECAUDO
2011	100.000.000.000	0		
2012		3,5%	10.000.000.000	93.150.000.000
2013		3,5%	10.000.000.000	86.060.250.000
2014		3,5%	10.000.000.000	78.722.358.750
2015		3,5%	10.000.000.000	71.127.641.306
2016		3,5%	10.000.000.000	63.267.108.752
2017		3,5%	10.000.000.000	55.131.457.558
2018		3,5%	10.000.000.000	46.711.058.573
2019		3,5%	10.000.000.000	37.995.945.623
2020		3,5%	10.000.000.000	28.975.803.720
2021		3,5%	10.000.000.000	19.639.956.850
2022		3,5%	10.000.000.000	9.977.355.340
2023		3,5%	9.977.355.340	0

#### COMPORTAMIENTO DE RECAUDO PROMEDIO ACTUAL ESTAMPILLA UNIVALLE

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA		
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	43,000%	18.060.000.000
Municipio de Caicedonia	0,100%	42.000.000
Municipio de Calima el Darién	0,100%	42.000.000
Municipio de Cartago	1,000%	420.000.000
Municipio de Guadalajara de Buga	1,000%	420.000.000
Municipio de La Unión	0,050%	21.000.000
Municipio de Palmira	1,500%	630.000.000
Municipio de Pradera	0,050%	21.000.000
Municipio de Roldanillo	0,100%	42.000.000
Municipio de Santiago de Cali	50,000%	21.000.000.000
Municipio de Tuluá	1,000%	420.000.000
Municipio de Yumbo	2,000%	840.000.000
Municipio de Zarzal	0,100%	42.000.000
RECAUDO TOTAL	100,000%	42.000.000.000

Consolidado de Municipios que han adoptado estampilla UNIVALLE + Departamento

UBICACIÓN GEOGRÁFICA	ENTIDAD	*POSIBILIDAD DE ADOPCIÓN	TARIFA POSIBLE	**VALOR ESTIMADO HECHOS GENERADORES	RECAUDO ESTIMADO
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	Gobernación del Valle	SÍ	0,8%	800.000.000.000	6.400.000.000,00
Municipios del Centro	Andalucía	SÍ	1,0%	1.500.000.000	15.000.000,00
Municipios del Centro	Buga	SÍ	1,0%	20.000.000.000	200.000.000,00
Municipios del Centro	Bugalagrande	SÍ	1,0%	1.100.000.000	11.000.000,00
Municipios del Centro	Darién	SÍ	1,0%	1.100.000.000	11.000.000,00
Municipios del Centro	El Cerrito				
Municipios del Centro	Ginebra				
Municipios del Centro	Guacarí				
Municipios del Centro	Restrepo				
Municipios del Centro	Riofrío	SÍ	1,0%	900.000.000	9.000.000,00
Municipios del Centro	San Pedro	SÍ	1,0%	1.000.000.000	10.000.000,00
Municipios del Centro	Trujillo	SÍ	1,0%	1.000.000.000	10.000.000,00
Municipios del Centro	Tuluá	SÍ	2,0%	25.000.000.000	500.000.000,00
Municipios del Centro	Yotoco	SÍ	1,0%	1.000.000.000	10.000.000,00
Municipios del Norte	Alcalá				
Municipios del Norte	Ansermanuevo				
Municipios del Norte	Argelia				
Municipios del Norte	Bolívar	SÍ	1,0%	850.000.000	8.500.000,00
Municipios del Norte	Cartago				
Municipios del Norte	El águila				
Municipios del Norte	El Cairo				
Municipios del Norte	El Dovio	SÍ	1,0%	850.000.000	8.500.000,00
Municipios del Norte	La Unión	SÍ	1,0%	950.000.000	9.500.000,00
Municipios del Norte	La Victoria				
Municipios del Norte	Obando				
Municipios del Norte	Roldanillo	SÍ	1,0%	1.100.000.000	11.000.000,00
Municipios del Norte	Toro				
Municipios del Norte	Ulloa				
Municipios del Norte	Versalles	SÍ	1,0%	850.000.000	8.500.000,00
Municipios del Norte	Zarzal	SÍ	1,0%	1.000.000.000	10.000.000,00
Municipios del Occidente	Buenaventura	SÍ	0,5%	25.000.000.000	125.000.000,00
Municipios del Oriente	Caicedonia	SÍ	1,0%	900.000.000	9.000.000,00
Municipios del Oriente	Sevilla	SÍ	1,0%	900.000.000	9.000.000,00
Municipios del Sur	Cali	SÍ	0,3%	900.000.000.000	2.700.000.000,00
Municipios del Sur	Candelaria				
Municipios del Sur	Dagua				
Municipios del Sur	Florida				
Municipios del Sur	Jamundí				
Municipios del Sur	La Cumbre				
Municipios del Sur	Palmira				
Municipios del Sur	Pradera				
Municipios del Sur	Vijes				
Municipios del Sur	Yumbo				
					10.075.000.000,00
				<b>TOTAL</b>	<b>10.075.000.000,00</b>

\* Municipios con los cuales se ha tenido algún contacto y han manifestado interés en adoptar la estampilla.

\*\* Valor que corresponde al promedio estimado de recaudo del total de hechos generadores en el departamento y los municipios, que se constituye, en base de liquidación de la estampilla Prouceva.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2011  
SENADO, 119 DE 2010 CÁMARA

*por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla “Prodesarrollo Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva”.

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para que ordene la emisión de la estampilla “Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva”.

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social, de bienestar académico de la Uceva, o sea, gastos de inversión. En funcionamiento, solo se podrá destinar, el porcentaje que decida el Consejo Directivo, para el pago de docentes.

Parágrafo: Autorízase al Consejo Directivo de la Unidad Central del Valle del Cauca, para establecer anualmente el monto y la destinación de los recursos obtenidos, según las prioridades y necesidades de la institución.

Artículo 4°. La emisión de la estampilla “*Prodesarrollo Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00), el monto total recaudado se establece a precios constantes del año 2010.

Artículo 5°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establécese como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental. Las novedades de personal que se produzcan en el departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Parágrafo. La ordenanza que expida la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. Facúltense a los Concejos Municipales del Departamento del Valle del Cauca para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorízase al departamento del Valle del Cauca para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “*Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”, en las actividades que se deban realizar en el departamento, en los municipios que determine la Asamblea Departamental, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento del Valle del Cauca.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Unidad Central del Valle del Cauca, en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el Departamento del Valle del Cauca, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo 1°. Establézcase como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el Departamento del Valle del Cauca.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder hasta el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. El Control al traslado de los recursos, a la inversión de los fondos del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Senadores,

*Germán Villegas Villegas,*

Senador Ponente.

Bogotá D. C., 22 de noviembre de 2011

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate al **Proyecto de ley número 66 de 2011 Senado, 119 de 2010 Cámara**, por la cual se crea la estampilla *Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*, y se dictan otras disposiciones.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

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

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 4 DE OCTUBRE DE 2011 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2011 SENADO, 119 DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla “*Prodesarrollo Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”.

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para que ordene la emisión de la estampilla “*Prodesarrollo de La Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”.

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá y destinará para financiar el desarrollo de todas las actividades físicas, académicas, de investigación, extensión y proyección social, de bienestar académico de la Uceva, o sea, gastos de inversión. En funcionamiento, solo se podrá destinar, el porcentaje que decida el Consejo Directivo, para el pago de docentes.

Parágrafo. Autorízase al Consejo Directivo de la Unidad Central del Valle del Cauca, para establecer anualmente el monto y la destinación de los recursos obtenidos, según las prioridades y necesidades de la institución.

Artículo 4°. La emisión de la estampilla “*Prodesarrollo Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00), el monto total recaudado se establece a precios constantes del año 2010.

Artículo 5°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Establécese como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental. Las novedades de personal que se produzcan en el departamento a excepción de la nómina o pago mensual de los servidores del departamento.

Parágrafo. La ordenanza que expida la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. Facúltense a los Concejos Municipales del Departamento del Valle del Cauca para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorízase al departamento del Valle del Cauca para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “*Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*”, en las actividades que se deban realizar en el departamento, en los municipios que determine la Asamblea Departamental, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en el departamento del Valle del Cauca.

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Unidad Central del Valle del Cauca, en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en el Departamento del Valle del Cauca, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo 1°. Establézcase como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el Departamento del Valle del Cauca.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder hasta el dos por ciento (2%) del valor total del hecho, acto administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. El Control al traslado de los recursos, a la inversión de los fondos del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2011

En sesión de fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del **Proyecto de ley número 66 de 2011 Senado, 119 de 2010 Cámara**, por la cual se crea la estampilla *Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva*, y se dictan otras disposiciones, una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones.

La Comisión de esta forma declaró aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 04 del día 4 de octubre de 2011. Anunciado el día 27 de septiembre de 2011, Acta número 03 de la misma fecha.

*Germán Villegas Villegas,*  
Honorable Senador Ponente.

El Presidente,

*Bernardo Miguel Elías Vidal.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

## INFORMES DE CONCILIACIÓN

### INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.*

Bogotá, D. C.

Honorables Congresistas

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de la República

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

Honorables Presidentes:

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las diferencias existentes entre los textos aprobados en las respectivas sesiones plenarias realizadas los días 8 de noviembre de 2011 en la Cámara de Representantes y 9 de noviembre de 2011 en el Senado de la República.

Luego de realizar el correspondiente análisis de los textos aprobados, hemos acordado acoger el texto que se presenta a continuación.

En virtud de lo anterior, y para los efectos pertinentes, anexamos el texto completo para su publicación, discusión y aprobación en las plenarias correspondientes de Senado de la República y Cámara de Representantes.

Atentamente,


H.S. RODRIGO VILLALBA MOSQUERA  
CONCILIADOR SENADO

H.R. JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
CONCILIADOR CÁMARA

  
H.S. JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR  
CONCILIADOR SENADO

  
H.R. IVENSI ACOSTA CASTAÑEZ  
CONCILIADOR CÁMARA

  
H.S. ARLETH CASADO DE LÓPEZ  
CONCILIADOR SENADO

  
H.R. ALVARO PACHECO ALVAREZ  
CONCILIADOR CÁMARA

  
H.S. EFRAÍN CUJEDA SARBIA  
CONCILIADOR SENADO

  
H.R. OSCAR DE JESÚS MARÍN  
CONCILIADOR CÁMARA

### TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011 CÁMARA, 94 DE 2011 SENADO, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de for-

ma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o consejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

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

**CONTENIDO**

Gaceta número 873 - Martes, 22 de noviembre de 2011

**SENADO DE LA REPÚBLICA** Págs.  
**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 150 de 2011 Senado, por la cual se fomenta la actividad cinematográfica en Colombia. .... 1

Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 24 de 2011 Senado, por la cual se promueve la simplificación normativa, se modifican los artículos 41, 139, 145, 156, 169, 170, 195 y se adicionan los artículos 6°, 85 y 254 de la Ley 5ª de 1992..... 9

Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en la Comisión Tercera del Senado en sesión del día 4 de octubre de 2011 al Proyecto de ley número 66 de 2011 Senado, 119 de 2010 Cámara, por la cual se crea la estampilla Prodesarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca, Uceva, y se dictan otras disposiciones..... 16

**INFORMES DE CONCILIACIÓN**

Informe de conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, 94 de 2011 Senado, acumulado al Proyecto de ley número 059 de 2011 Cámara, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales..... 23