



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 268

Bogotá, D. C., jueves, 9 de mayo de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### TEXTOS DEFINITIVOS

#### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona un literal nuevo al artículo 22 de la Ley 47 de 1993, para extender los beneficios sobre exención del IVA a los residentes y raizales.*

El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase un literal nuevo, identificado como “e)”, en el artículo 22 de la Ley 47 de 1993 del siguiente contenido:

“Artículo 22...

e) Las compras que hagan los residentes y raizales fuera del Departamento Archipiélago, lo cual se acreditará con la presentación del tiquete aéreo con destino a la isla, la Tarjeta de Circulación, control y residencia (OCRE) y las facturas.

La factura debe provenir de Comerciantes inscritos en el Régimen Común del Impuesto sobre las Ventas y que además las características de la factura a la que se refiere la norma serán las contempladas en los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario.

Artículo 2°. *Autorización al Gobierno Nacional para reglamentar la devolución.* Se autoriza al Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Impuestos Nacionales y Aduanas Nacionales – DIAN, para que mediante reglamento establezca los requisitos para efectos de la devolución del impuesto a las ventas de que trata esta norma.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción.

Simón Gaviria Muñoz,  
 Ponente.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 30 de 2013

En Sesión Plenaria del día 29 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 034 de**

**2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona un literal nuevo al artículo 22 de la Ley 47 de 1993, para extender los beneficios sobre exención del IVA a los residentes y raizales.** Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 200 del 29 de abril de 2013, previo su anuncio el día 24 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 199.

Jorge Humberto Mantilla Serrano,  
 Secretario General.

\*\*\*

#### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 100 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para la detección y evaluación de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,  
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y ordenar que en él se incorporen la identificación y valoración de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica como financiera, para determinar si se terminan o se demueven.

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

a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación

contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.

b) **Registro de Obras Civiles Inconclusas:** Es el inventario de obras civiles que en los distintos órdenes territoriales y entidades estatales, no se encuentran terminadas y finalizadas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales.

Artículo 3°. A las entidades estatales les corresponderá realizar el Registro de Obras Civiles Inconclusas, para establecer la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. Posteriormente a la entrada en vigencia de la ley, el término para hacer el registro, diagnóstico y la decisión, será de seis meses (6), contados a partir de la posesión del señor presidente, y así en todas las dependencias del orden nacional; en los entes territoriales el término será también de seis (6) y se contará partir de la posesión de los gobernadores y alcaldes.

Parágrafo 2°. El término para la culminación o demolición de la obra será de dos (2) años.

Artículo 4°. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.
- b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.
- c) Clase de obra.
- d) Ubicación geográfica.
- e) Área del predio.
- f) Planos aprobados por la autoridad competente.
- g) Licencias de construcción y ambientales.
- h) Área contratada.
- i) Área total construida al momento de incluirla en el Registro.
- j) Presupuesto original de la obra.
- k) Estado actual de la obra.
- l) Contratos celebrados para la construcción de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales.
- m) Razones técnicas y jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa.
- n) Pagos efectuados.
- o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa.
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación.
- q) Concepto del organismo de control, en casos de demolición.

Artículo 5°. La Entidad Estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente y/o sentencia judicial según sea el caso, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, la autoridad competente contará con un término perentorio para emitir su decisión, el cual no podrá exceder de un (1) año a partir de la promulgación de la ley.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Artículo 6°. En todas las entidades territoriales y entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional.

Para su implementación, los entes territoriales y las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet.

Artículo 7°. El Registro de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general, tales como páginas de Internet.

Artículo *nuevo*. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los Ministros, Gerentes, presidentes, directores, Superintendentes, Gobernadores, Alcaldes, o quienes representan al Estado, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

*Atilano Alonso Giraldo Arboleda*, Representante a la Cámara Ponente Coordinador, *José Edilberto Cacedo Sastoque*, Representante a la Cámara, Ponente.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 2 de 2013

En Sesión Plenaria del día 30 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 100 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la detección y evaluación de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 201 del 30 de abril de 2013, previo su anuncio el día 29 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 200.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano*,  
Secretario General.

\* \* \*

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146  
DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula la agencia comercial de bienes.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación*. Los contratos de agencia comercial de bienes estarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en el Código de Comercio en materia de agen-

cia comercial. No obstante lo anterior, no serán aplicables a la agencia comercial de bienes los artículos 1318, 1324, 1325 y 1327 del Código de Comercio.

Artículo 2°. *Naturaleza.* Para efectos de la presente ley, se entenderá que se trata de un contrato de agencia comercial de bienes cuando de la naturaleza del objeto contractual se determine que la prestación principal consiste en la promoción, explotación, fabricación o distribución de bienes.

En todo caso, la agencia comercial cuyo objeto sea la promoción, explotación, fabricación o distribución de software se considerará como agencia comercial de bienes y se sujetará a las reglas establecidas en esta ley.

Artículo 3°. *Terminación de la agencia comercial de bienes.* El contrato de agencia comercial de bienes termina por las mismas causas del mandato y a este se aplicarán las reglas generales en materia de responsabilidad e indemnización de perjuicios.

Artículo 4°. *Aplicación en el tiempo.* Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 17 y 38 de la Ley 153 de 1887, lo dispuesto en esta ley no será aplicable a los contratos celebrados con anterioridad a su vigencia, así no hubieren terminado aún.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Alfredo Deluque Zuleta,*  
Ponente.

#### SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 30 de 2013

En Sesión Plenaria del día 29 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 146 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la agencia comercial de bienes.** Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 200 del 29 de abril de 2013, previo su anuncio el día 24 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 199.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,*  
Secretario General.

\*\*\*

#### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2012 CÁMARA, 35 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la propuesta de enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la reforma del directorio ejecutivo” (séptima enmienda),* aprobada por la junta de gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “Propuesta de enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la reforma del Directorio Ejecutivo” (Séptima Enmienda), aprobada por la Junta

de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Propuesta de enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la reforma del Directorio Ejecutivo” (Séptima Enmienda), aprobada por la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al Estado colombiano a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

*Juan Carlos Martínez Gutiérrez,*  
Ponente.

#### SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 6 de 2013

En Sesión Plenaria del día 30 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 175 de 2012 Cámara, 35 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la propuesta de enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la Reforma del Directorio Ejecutivo” (séptima enmienda),** aprobada por la junta de gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 201 del 30 de abril de 2013, previo su anuncio el día 29 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 200.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,*  
Secretario General.

\*\*\*

#### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 CÁMARA, 102 DE 2011 SENADO

*por la cual se modifica el literal “f)” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El literal f) del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, quedará así:

f) Gerontólogo. Profesional de la salud, titulado de instituciones de Educación Superior debidamente acreditadas para esta área específica del conocimiento; que interviene en el proceso de envejecimiento y vejez del ser humano como individuo y como colectividad, desde una perspectiva integral, con el objetivo de humanizar y dignificar la calidad de vida de la población adulta mayor.

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

*Wilson Neber Arias Castillo,*  
Ponente.

## SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 30 de 2013

En Sesión Plenaria del día 29 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el texto Definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, 102 de 2011 Senado, por la cual se modifica el literal "f" del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 200 del 29 de abril de 2013, previo su anuncio el día 24 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 199.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,*  
Secretario General.

\*\*\*

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 194  
DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.*

El Congreso de La República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Compensación a títulos colectivos de comunidades negras.* Adiciónese al artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, el cual tendrá dos párrafos más del siguiente tenor:

Parágrafo 1°. *Compensación a títulos colectivos de Comunidades Negras.* Con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente a los municipios en donde existan Títulos colectivos de Comunidades negras, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales.

Parágrafo 2°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formará los catastros de los Títulos colectivos de Comunidades negras en el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, únicamente para los efectos de la compensación de la Nación a los municipios.

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

*Heriberto Arrechea Banguera,*  
Ponente.

## SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 30 de 2013

En Sesión Plenaria del día 29 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 194 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995**. Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de

1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 200 del 29 de abril de 2013, previo su anuncio el día 24 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 199.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,*  
Secretario General.

\*\*\*

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213  
DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores a través de la delimitación de responsabilidades estatales, la enunciación de competencias nacionales y territoriales y la generación de espacios oficiales y mixtos de protección y cobertura, al igual que a través del impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios.

Artículo 2°. *Concordancia normativa.* Sin perjuicio de los derechos, deberes, obligaciones, entidades y funcionarios señalados en la presente ley, los principios y criterios de protección especial a los adultos mayores y los deberes de las autoridades para su protección serán los determinados en la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y aquellos enunciados en el Código Nacional de Convivencia Ciudadana.

Artículo 3°. *Espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor.* Los entes territoriales con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, deberán facilitar las condiciones para el funcionamiento de escenarios oficiales y mixtos de asistencia, protección y cobertura médica y psicológica básica a los adultos mayores que carezcan de ella, al igual que el impulso a los mecanismos de productividad en profesiones, artes y oficios para el adulto mayor en sus respectivas jurisdicciones, o la unificación de los proyectos o programas existentes junto con los aquí señalados bajo los términos de dicha Política Nacional.

Tales escenarios deberán incorporar como mínimo dos modalidades de cobertura en coordinación con lo previsto en la Ley 1276 de 2009:

a) Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia. Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se recibirá y atenderá con fines de esparcimiento productivo a los adultos mayores dentro del rango de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Salud y Protección Social de la respectiva jurisdicción sin perjuicio de la ampliación de cobertura para aquellos adultos no incluidos en esta categoría.

La oferta de actividades y programas de estos centros deberá incluir como mínimo componentes de recreación, capacitación, asesoría en la preparación de proyectos comunitarios o productivos y la generación de espacios para la comercialización de artesanías y productos elaborados por los adultos mayores durante las jornadas ordinarias de esparcimiento productivo de que trata este artículo sin perjuicio de atender a las particularidades, características y necesidades de cada entidad territorial.

Podrán ser usuarios y asistentes de los Centros de Vida, Aprovechamiento y Experiencia de manera gratuita todos los adultos mayores residentes en la respectiva jurisdicción que hayan sido debidamente registrados e identificados de acuerdo con el nivel de Sisbén III establecido para dichos efectos por el Ministerio de Protección Social y bajo la modalidad de contribución del usuario según capacidad económica para el resto de la población mayor de 60 años.

Estos centros funcionarán, además de los aportes por concepto del recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial territorial y General de la Nación, con los aportes sociales, comunitarios o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de muebles, equipos, maquinarias y materias primas para el desarrollo de las actividades, artes y oficios de los adultos mayores que asistan periódicamente.

Los espacios institucionales contemplados en este artículo funcionarán en horario diurno y en días hábiles y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditadas en estas áreas.

b) Recintos de Bienestar Atención y Refugio. Son los espacios físicos ubicados en instalaciones públicas o particulares bajo la administración de la dependencia responsable de la ejecución de los programas de protección, apoyo e impulso al adulto mayor en cada ente territorial, en los cuales se acogerá de forma transitoria a los adultos mayores en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud para prestarles servicios prioritarios de refugio, higiene, protección y cobertura médica y psicológica básica.

Los recintos de Bienestar atención y refugio funcionarán con los recursos obtenidos por concepto del recaudo de la Estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 y otros recursos propios, de libre destinación o subsidios del presupuesto oficial, territorial y General de la Nación y con los aportes sociales, comunitarios, o de personas naturales o jurídicas de derecho privado que permitan la adquisición de dotaciones, muebles, equipos médicos y odontológicos, equipos de ayuda para la locomoción e insumos y medicamentos básicos para el desarrollo de las actividades de atención y cuidado de los adultos mayores usuarios de los mismos.

Estos espacios funcionarán de manera permanente y estarán bajo la coordinación del funcionario responsable que designe el ente territorial que en todo caso deberá tener formación mínima o experiencia acreditadas en estas áreas.

Los servicios de que trata el presente numeral se prestarán prioritariamente a los adultos mayores de la respectiva jurisdicción territorial debidamente inscritos y registrados en los términos que la ley señale y cuyas condiciones socioeconómicas lo requieran, sin perjuicio de suministrar la atención o el refugio urgente y transitorio que requiera cualquier adulto mayor en condiciones de abandono, maltrato o evidente deterioro en su estado de salud.

Parágrafo 1°. Las personas naturales o jurídicas que realicen aportes económicos o materiales de los señalados en el inciso cuarto del literal a), y en el inciso segundo del literal b), del presente artículo podrán acceder a beneficios tributarios en los términos que señale la ley, de conformidad con los requisitos y condiciones que se establezcan para los entes territoriales. De igual manera se procederá en el caso de donaciones de inmuebles cuya destinación sea la atención y protección de los adultos mayores.

Parágrafo 2°. Los centros oficiales o privados de educación superior o de formación técnica con programas de formación en ciencias económicas, sociales o de la salud debidamente acreditados ante el Ministerio de Educación Nacional o registrados ante las Secretarías Departamentales o Municipales de Educación, podrán celebrar convenios para que sus estudiantes realicen sus periodos de práctica y residencia en los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.

Parágrafo 3°. Con arreglo a las disposiciones legales vigentes podrán suscribirse convenios de cooperación internacional cuyo objeto sea la creación, dotación, ampliación y funcionamiento de los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata este artículo.

Artículo 4°. *Criterios normativos.* El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces como órgano rector de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez definirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los criterios normativos que permitan el funcionamiento de los mecanismos y espacios de fomento, apoyo y asistencia a las actividades sociales, recreativas, productivas y de asistencia médica y psicológica al adulto mayor a cargo de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal señalados en el artículo anterior.

Artículo 5°. Beneficios y mecanismos transitorios de apoyo estatal. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará los beneficios y mecanismos transitorios de apoyo fiscal o transferencias para que los Entes Territoriales puedan promover los espacios institucionales para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor de que trata el artículo 3° de la presente ley, los cuales se aplicarán en el marco de ejecución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Estos mecanismos podrán incluir programas de crédito con las entidades financieras estatales y su destinación deberá ser específica y exclusiva.

Artículo 6°. *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.* El Gobierno Nacional a través del Minis-

terio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, junto con los organismos adscritos o relacionados con la materia, incorporará a la actual Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, los instrumentos legales, técnicos y económicos, orientados a rescatar el valor social, la experiencia, la dignidad y la preeminencia de los derechos de los adultos mayores.

En desarrollo de dicha Política deberá incluirse como Eje para la elaboración del documento Conpes actualmente en desarrollo bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, en lo pertinente, el objeto señalado en el artículo 1° de la presente ley, contemplándose la unificación normativa en la materia, la delimitación de responsabilidades estatales, la identificación de competencias nacionales y territoriales y la creación e institucionalización de los espacios oficiales y mixtos de prevención del maltrato, protección y cobertura, lo mismo que los mecanismos de apoyo e impulso a la productividad en profesiones, artes y oficios. En su preparación concurrirá el Ministerio Público.

También se evaluará la conveniencia de articular en una sola entidad o dependencia la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y los mecanismos, planes, programas y legislación derivada de la misma.

Parágrafo 1. En desarrollo de la política de que trata el presente artículo, se establecerán los deberes y obligaciones de las Entidades Territoriales, quienes deberán concurrir en el cumplimiento y aplicación de la misma, entre otros, con la destinación y apropiación de los recursos presupuestales correspondientes al recaudo de la estampilla para el bienestar del adulto mayor establecida por la Ley 1276 de 2009 u otros recursos propios, de libre destinación destinados por la entidad territorial en ejercicio de su autonomía en los términos de la legislación vigente y aquella que se llegara a expedir en la materia.

Parágrafo 2. Para efectos del desarrollo de la Política Nacional y del documento Conpes señalados en el presente artículo se tendrá en cuenta el informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud y prevención y protección contra el maltrato al adulto mayor, y se escuchará al representante de la Red Internacional para la Prevención de los Malos Tratos a los Ancianos (INPEA), por sus siglas en inglés.

Artículo 7°. *Responsabilidad de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.* Son responsables de la ejecución y la evaluación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente. La responsabilidad es indelegable e implica la obligación de hacer un proceso de rendición pública de cuentas que podrá estar integrado dentro de la obligación de informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía previsto en el artículo 91 literal e) numeral 1 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 8°. *Difusión y formación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protec-

ción Social o quien haga sus veces en el nivel central y las Gobernaciones y Alcaldías, bajo la coordinación de este en sus respectivas jurisdicciones, desarrollarán campañas de difusión masiva y capacitación respecto de la legislación existente y aquella que se llegare a expedir, así como sobre los planes, programas y proyectos que vinculen formas de participación y mecanismos de protección a la población de adultos mayores en el país. Su incumplimiento será considerado causal de mala conducta y sancionado disciplinariamente.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Yolanda Duque Naranjo,*

Ponente.

#### SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., abril 30 de 2013

En Sesión Plenaria del día 29 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones.** Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 200 del 29 de abril de 2013, previo su anuncio el día 24 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 199.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,*

Secretario General.

\* \* \*

#### **TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2011 SENADO Y 252 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se aprueban el “proyecto de enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional para reforzar la representación y la participación en el Fondo Monetario Internacional, adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para ampliar las facultades de inversión del Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008.*

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébense el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Reforzar la Representación y la Participación en el Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el “Proyecto de

Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Ampliar las Facultades de Inversión del Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Reforzar la Representación y la Participación en el Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Ampliar las Facultades de Inversión del Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

*Óscar de Jesús Marín, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Ponentes.*

## SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., mayo 6 de 2013

En Sesión Plenaria del día 30 de abril de 2013 fue aprobado en Segundo Debate el **Texto Definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 175 de 2011 Senado y 252 de 2012 Cámara, por medio de la cual se aprueban el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para reforzar la representación y la participación en el Fondo Monetario Internacional”,** adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para ampliar las facultades de Inversión del Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta De Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008”. Esto con el fin de que el citado Proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 201 del 30 de abril de 2013, previo su anuncio el día 29 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 200.

*Jorge Humberto Mantilla Serrano,  
Secretario General.*

# CARTAS DE COMENTARIOS

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas en materia de costos financieros impartidos por las entidades financieras hacia los usuarios y se dictan otras disposiciones.*

UJ-0772/12

Bogotá D. C.,

Honorable Representante

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Proyecto de ley número 172 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de costos financieros impartidos por las entidades financieras hacia los usuarios y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración sobre el **Proyecto de ley número 172 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de costos financieros impartidos por las entidades financieras hacia los usuarios y se dictan otras disposiciones.**

El proyecto de ley objeto de estudio, tiene por objeto eliminar los cobros transaccionales y costos financieros en las cuentas de ahorros para los asalariados e independientes que manejen un promedio mensual de ingresos inferior o igual a dos salarios mínimos mensuales vigentes.

### 1. Consideraciones Legales y Constitucionales

#### • Facultad del Congreso para intervenir en la actividad financiera

Sobre la facultad de intervención del Congreso de la República en la actividad financiera, se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-041 de 2006 en el siguiente sentido:

*“En relación con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, así como respecto de las entidades cooperativas y sociedades comerciales, la Constitución ha dispuesto un reparto de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, reparto según el cual aquel regula tales actividades por la vía de las leyes marco, señala las pautas y criterios generales a los cuales debe sujetarse la actividad del Gobierno en estas materias<sup>[2]</sup>. A esta distribución de funciones se refiere particularmente el numeral 24 del artículo 189 superior, según el cual, al Presidente de la República corresponde “ejercer, de acuerdo con la ley” dichas inspección, vigilancia y control de dichas actividades, e intervenir en las mismas de acuerdo con la ley, según así lo prescribe el numeral 25 del mismo artículo 189 Superior.*

*En punto a la operatividad del sistema de distribución de competencias, la jurisprudencia ha dicho que “la diferencia entre lo que atañe al Congreso y al Gobierno, a la luz de los mencionados preceptos superiores (artículo 150, numeral 19, literal d), y 335 C.P.), no está señalada a partir de una discriminación por materias. No. Se trata de los mismos asuntos*

—la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público—, pero la competencia está repartida entre el legislador y el Ejecutivo, según el momento en que obre cada uno respecto de los temas en cuestión: la fijación de políticas, orientaciones y criterios, en términos generales y abstractos, es del resorte exclusivo del Congreso; la concreción, en normas o medidas específicas, fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma, está en cabeza del Gobierno ...”[3].

Ha hecho ver también la Corte cómo este sistema de competencias compartidas impide al legislativo invadir la esfera de acción del ejecutivo y viceversa, de manera que “... si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio —el del Presidente de la República— y, por tanto, vulnera no solo el artículo 150, numeral 19 de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos...”[4]. (Subrayado extratextual).

La explicación de este particular sistema de reparto de competencias para llevar a cabo la intervención, vigilancia y control de las actividades a que se refieren los artículos 335 y concordantes de la Constitución, radica en el carácter técnico administrativo común a tales actividades, que implican fenómenos económicos “que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; ora asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.”[5].

Los anteriores criterios, ha dicho la Corte, son importantes a la hora de examinar la constitucionalidad de aquellas disposiciones legales que pretendan establecer reglas relativas a las actividades financiera, bursátil, aseguradora, o cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, pues tales leyes, por su naturaleza, deben limitarse a contemplar el marco al que tenga que ajustarse el Gobierno al regular estos asuntos.

En la sentencia C-675 de 1998 de la Corte Constitucional puede leerse además:

“En relación con las competencias interventoras en la aludida materia se pronunció la Corte en la Sentencia C-021/9 M.P. Antonio Barrera Carbonell, en los siguientes términos:

‘La capacidad de intervención del gobierno en las actividades financiera, bursátil y aseguradora o en cualquier otra actividad que cumplan organismos públicos o privados en el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, está autorizada por el ordinal d), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y ratificada por el numeral 25 del artículo 189 de la misma Carta. El

ejercicio de esta función está condicionado a la voluntad del Legislador, en la medida en que este debe instruir al ejecutivo para ejercer la atribución, señalándole, mediante una ley marco, orientaciones y lineamientos a los cuales debe atenerse en su función interventora’.

‘El artículo 335 de la Carta, que hace parte del Título XII sobre el Régimen Económico y la Hacienda Pública, cataloga las actividades a que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de “interés público” y somete a la ley, como se ha visto, “la forma de intervención del Gobierno en estas materias’.

‘La intervención del gobierno en las actividades financiera, aseguradora, del mercado de valores y demás que tengan que ver con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público busca que aquéllas se cumplan en concordancia con el interés público; que se tutelen los intereses de los usuarios que acuden a los servicios de las entidades que los ofrecen; que se ofrezcan, en general, condiciones patrimoniales y de manejo institucional que garanticen adecuadas condiciones de seguridad y transparencia en el manejo de los recursos de los ahorradores, depositarios y asegurado’.

‘Los instrumentos de intervención comprenden todos los mecanismos que permiten manejar el ejercicio de las referidas actividades, fijar el plazo de las operaciones, señalar las garantías aplicables a cada operación en particular; establecer el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo de la entidad o entidades objeto de intervención, en resumen, emplear los mecanismos de regulación adecuados que posibiliten una acción prudencial de los referidos organismos, de manera que las operaciones autorizadas se realicen con sujeción a su propia naturaleza y al objeto principal reconocido a la respectiva entidad’.

Los anteriores textos no dejan duda sobre los diferentes alcances que tiene la intervención del legislativo en la economía, según el tipo de actividad de que se trate, Mientras sus facultades son más restringidas respecto de ciertas actividades, de tal forma que, por ejemplo, para el caso de la actividad financiera, aseguradora, bursátil y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, esta se adelanta con base en una ley marco, la cual, por su propia naturaleza, tiene importantes limitaciones para el legislador.

En efecto, en sentencia C-955 de 2000, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido sobre las particularidades de una ley marco, naturaleza que forzosamente le corresponde a una ley de intervención en la actividad financiera:

“Esta Corporación, en torno a las características de las leyes marco, ha advertido:

1. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto. (Subrayado extratextual)

2. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de re-

gulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria. (subrayado extratextual)

3. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido. (Subrayado extratextual)

4. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.

5. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.

6. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o marcos dados por el legislador en la respectiva ley. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992. M.P.: Doctor *Ciro Angarita Barón*).

Insiste la Corte en que mediante las leyes denominadas “marco” el Congreso debe limitarse a expedir las normas generales, objetivos y criterios a los que habrá de sujetarse el Gobierno para regular, de manera concreta, mediante decretos, las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución.

No puede el legislador sustituir al Ejecutivo en el desempeño de la función que a este corresponde, y por tanto las normas específicas, de tipo administrativo, contenidas en la ley, que deberían haberse dejado a la determinación del Presidente de la República han sido declaradas inconstitucionales.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998, dictada a propósito de tinas objeciones presidenciales, declaró inexecutable las normas del proyecto de Ley número 248/97 Senado y 50/96 Cámara, por la misma causa, es decir, por la invasión de la órbita del Ejecutivo por parte del Congreso al determinar aspectos que solamente a aquél correspondían, según la Constitución, en materia de salarios y prestaciones de los empleados públicos al servicio de las cámaras legislativas.

Dijo la Corte:

“Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación. (Subrayado extratextual)

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Entonces, para que el articulado ahora sometido a examen esté avenido a los preceptos constitucionales, debe contemplar el marco al que tenga que ajustarse el Gobierno al regular en concreto el nuevo sistema de financiación a largo plazo para la construcción y adquisición de inmuebles con destino a vivienda. En otras palabras, el carácter propio de la ley de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución en armonía con el 335 *ibídem*, implica que ella consagre apenas las grandes pautas o directrices y de ninguna manera los mandatos específicos, que, en tanto no sean de la órbita exclusiva del propio legislador ordinario, de la Junta Directiva del Banco de la República o de otro órgano estatal, corresponden al Gobierno”.

Ahora bien, confrontados los anteriores textos con el del proyecto de ley que nos ocupa, se encuentra que este último no reúne los requisitos que la Constitución Política y la Corte Constitucional han señalado para este tipo de leyes, y por el contrario, se aparta francamente de la naturaleza misma de las leyes marco.

En efecto, el proyecto de ley no cuenta con iniciativa gubernamental, o con el aval respectivo. Por otra parte, no se limita a establecer principios ni directivas, sino que invade a órbita del ejecutivo, pues como se explicó, de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la intervención en la actividad financiera se encuentra a cargo del Gobierno Nacional. De hecho, tal como se señala en el primer punto del presente escrito, la ley marco de intervención del Gobierno Nacional en la actividad financiera es la Ley 35 de 1993, la cual en el artículo 1° prevé:

“Artículo 1°. Objetivos de la intervención. (Incorporado en el Decreto (663 de 1993, EOSF, bajo el artículo 46 Conforme al artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política corresponderá al Gobierno Nacional ejercer la intervención en las actividades financiera, aseguradora, del mercado de valores y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, con sujeción a los siguientes objetivos y criterios: (Subrayado extratextual).

## 2. Otras Consideraciones

### • Posibles efectos adversos sobre la oferta de productos financieros a los Beneficiarios y costos del crédito en el país

Si bien el proyecto de ley puede resultar bien intencionado, se considera que es improbable que el mismo genere el efecto esperado en términos de inclusión financiera de los beneficiarios. Por el contrario, consideramos que es previsible que los cambios propuestos resulten contraproducentes y terminen por excluir definitivamente a esta población del sistema.

Ante la imposibilidad de transmitir cualquier costo financiero y transaccional relacionado con el manejo de cuentas de ahorro a los beneficiarios, es probable que las entidades financieras se nieguen a prestar estos servicios a este segmento de la población. No se considera viable, a la luz del principio de libertad económica protegido por el artículo 333 de la Constitución Política, forzar a los establecimientos de crédito a prestar los servicios asociados a la apertura y mantenimiento de una cuenta de ahorros de forma gratuita a los beneficiarios o a otros usuarios.

En este escenario, los beneficiarios se verían forzados a acudir a alternativas sub-óptimas para el manejo de sus recursos. En efecto, frente a la negativa de un establecimiento de crédito de prestarle a un beneficiario los servicios que se derivan de la apertura de una cuenta de ahorro, éste quedaría enfrentado a dos opciones igualmente perversas: por un lado, la renuncia a adquirir este producto, la exclusión del sistema financiero y la consecuente marginalización de dicho usuario. Si tenemos en cuenta que, tal y como lo manifiestan los honorables Representantes ponentes del proyecto, la cuenta de ahorros es uno de los mecanismos más potentes de inclusión financiera, este efecto resulta particularmente preocupante y contraproducente. Por otro lado, y ante la necesidad de contar con una cuenta bancaria, dicho beneficiario podría verse forzado a adquirir productos cuya administración y manejo son aún más costosos (por ejemplo, una cuenta corriente).

Tal como se indicó anteriormente, se comparte la posición de los autores y ponentes en el sentido de generar mecanismos que permitan que las poblaciones de escasos recursos accedan al sistema financiero. Sin embargo, tal y como se advirtió, el instrumento propuesto en el proyecto de ley puede resultar contraproducente. En otras palabras, el Proyecto tiene el potencial de agudizar el problema de exclusión financiera de las poblaciones más pobres del país.

Adicionalmente, y aun si el efecto no es el acá previsto, es necesario tomar en consideración que el cobro que realizan las entidades por concepto del manejo y administración de cuentas de ahorros constituye, por regla general, un costo real asociado a la prestación de dichos servicios. Prohibir dichos cobros no hará que los costos desaparezcan. Por el contrario, esta situación posiblemente conducirá a que estos sean trasladados a otros usuarios del sistema y absorbidos de manera general, entre otros, por la tasa de interés pagada a los cuentahabientes.

Igualmente, es posible que las entidades financieras trasladen estos costos a otros productos ofrecidos a los beneficiarios. En este contexto, este sobre costo podría ser imputado, por ejemplo, a la tasa de interés que cobran los establecimientos bancarios por los préstamos que realicen, elevando así el costo del crédito en el país y para los beneficiarios en particular. Esta situación, a su vez, podría resultar en una contracción de la demanda del crédito. Adicionalmente, el encarecimiento de las tasas de interés sobre los créditos vigentes, podría conllevar al incremento en los niveles de incumplimiento de los deudores. De nuevo, el segmento más afectado por una medida de esta naturaleza sería, precisamente, la población que el proyecto busca proteger.

#### • Dificil focalización del beneficio

El proyecto define como beneficiarios a los asalariados e independientes que manejen en sus cuentas de ahorro un promedio mensual de ingresos hasta dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (2 smmlv).” Al definir los beneficiarios a partir del promedio de ingresos que manejen en sus cuentas de ahorro, existe el riesgo de que personas que en realidad no hacen parte de la población más pobre del país y cuyos ingresos reales se encuentran por encima del límite establecido en la ley terminen cobijados por el beneficio.

En efecto, es posible que, accidentalmente o con el expreso propósito de resultar cobijado por el beneficio, una persona solo maneje a través de sus cuentas de ahorro una cifra inferior a dos smmlv, pese a que sus ingresos reales sean superiores. Por ejemplo, una persona puede optar por no depositar los ingresos que excedan el límite previsto en productos ofrecidos por el sistema financiero formal o, incluso, utilizar para estos efectos productos de depósito diferentes a la cuenta de ahorro – por ejemplo, cuentas corrientes, certificados de depósitos a término o carteras colectivas y no obstante resultar cubierto por la exención.

#### • Existencia de un marco normativo que busca proteger al consumidor financiero y propende por la transparencia en el sistema

No se pretende desconocer que, con frecuencia, el consumidor financiero colombiano promedio se encuentra en una situación general de desconocimiento en materia económica y financiera. Entendemos que esta condición lo sitúa en una manifiesta desventaja a la hora de adquirir productos y servicios financieros. Esto, a su vez, lo conduce a tomar decisiones que pueden resultar inconvenientes, de manera que termina asumiendo sobrecostos innecesarios.

En relación con este tema, vale decir que, tal y como se menciona en la ponencia para primer debate, uno de los propósitos de la Reforma Financiera, consistió en establecer una serie de disposiciones en materia de protección y educación del consumidor financiero, así como instrucciones en materia de transparencia del mercado, mediante las cuales se obliga a las entidades vigiladas a divulgar la información sobre los precios de sus productos y servicios. En efecto, la Reforma Financiera estableció la Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna” y la “Educación para el consumidor financiero” como principios generales (artículo 3°), como derechos a favor de los consumidores (artículo 5°) y como obligaciones especiales en cabeza de las entidades vigiladas (artículo 7°). De manera que esta materia se encuentra reglamentada en la legislación vigente.

En el mismo sentido, la Reforma Financiera en sus artículos 12 y 13 prohibió manera expresa las cláusulas y las prácticas abusivas, tales como la limitación o renuncia al ejercicio de los derechos de los consumidores; la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor y la venta atada de productos o servicios. Adicionalmente, dichos artículos facultaron, además, a la Superintendencia Financiera de Colombia para establecer “de manera previa y general” las demás cláusulas y prácticas que deban ser prohibidas, por considerarlas abusivas.

Adicionalmente, y como parte de la estrategia de inclusión financiera del Gobierno Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha fijado el objetivo de establecer un marco normativo que propenda por la transparencia de los precios ofrecidos a los consumidores por parte de las entidades vigiladas. De esta manera, se busca promover la libre competencia y garantizar un adecuado nivel de protección a los derechos de los consumidores financieros.

En este contexto, y después de estudiar a fondo la problemática relacionada con los costos que cobran las entidades por la prestación de servicios transaccionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4809 de 2011, mediante el cual se establecen una serie de normas con el objetivo de reducir la asimetría de información que existe entre la oferta y la demanda de servicios financieros e imponer límites a ciertos cobros.

El Decreto está dividido en dos capítulos; el primero dispone seis principios que todas las entidades vigiladas deben observar para la fijación, difusión y publicidad de las tarifas o precios (diferentes a las tasas de interés) y; el segundo, dispone una serie de medidas concretas aplicables a los establecimientos de crédito (bancos, compañías de financiamiento, etc.), a saber:

– **Reporte Anual de Costos Totales:** Deberá enviarse a los consumidores financieros un reporte informando la suma total de todos los costos que éste ha pagado anualmente, con el fin de que éste vea, de manera clara, cuál es el impacto que dichos cobros tienen para su bolsillo.

– **Oferta de Servicios Básicos:** La Superintendencia Financiera establecerá un paquete de servicios básicos que deberán ofrecerse en forma homogénea, de manera que el consumidor financiero pueda comparar fácilmente la oferta.

– **Operaciones fallidas:** Queda prohibido el cobro de tarifas por operaciones fallidas.

– **Divulgación y fijación de tarifas por operaciones en cajeros automáticos:** La divulgación de las tarifas asociadas a retiros de efectivo en cajeros no será opcional y, en todo caso, cuando el retiro se realice por fuera de la red propia de la entidad, la tarifa no podrá exceder los \$3.980, aproximadamente, sin que la entidad no divulgue a la autoridad financiera los costos adicionales.

– **Favorabilidad de tarifas para servicios financieros por Internet:** Los precios por consultas de saldo y transacciones a través de internet, en ningún caso podrán ser superiores a las cobradas por otros canales.

– **Estabilidad de tarifas:** No se podrán incrementar las tarifas cobradas a los clientes, ni imponer obligaciones adicionales a las inicialmente pactadas, sin antes haberlo notificado a cada cliente, con antelación inferior a cuarenta y cinco días.

– **Prohibición de ventas atadas:** Cuando se ofrecen servicios básicos en paquete, deberá también ofrecerse la opción de adquirir dichos servicios de manera separada.

Con las medidas adoptadas, el Ministerio de Hacienda espera que los consumidores financieros cuenten con información más clara y completa acerca de

los precios y las tarifas cobradas por las entidades vigiladas, de manera que puedan tomar mejores decisiones en relación con la adquisición de los productos y servicios financieros que demanden.

• **Impacto desproporcionado sobre aquellas entidades que han hecho un mayor esfuerzo de promoción de la inclusión financiera**

Previsiblemente, as entidades que van a resultar más perjudicadas por la medida propuesta en el proyecto de ley son aquellas que han realizado un mayor esfuerzo en materia de promoción de la inclusión financiera. En efecto, aquellas entidades que tienen una mayor base de clientes de bajos ingresos se verán desproporcionadamente afectadas con la eliminación de los cobros asociados a la apertura y manejo de cuentas de ahorro. En otras palabras, la medida castiga a quienes han contribuido efectivamente en la tarea de atraer a una mayor parte de la población de la base de la pirámide al sistema financiero formal.

El efecto mencionado no sólo resulta indeseable, sino que además compromete a futuro el éxito de la estrategia de inclusión financiera. Disposiciones de esta naturaleza constituye un desincentivo para que las entidades financieras del país continúen comprometidas con la inclusión de las poblaciones más pobres al sistema. Esto, por supuesto, constituye una consecuencia indeseable que se opone a los fines del proyecto.

• **Proporcionalidad y razonabilidad de la medida a la luz de los fines perseguidos**

Al amparo de la Constitución Política, particularmente en el artículo 333 de la misma, y en la jurisprudencia sobre la materia, se respalda el principio de libertad económica y dos de sus ramificaciones: a libertad de empresa y la libre competencia. Tal y como ha explicado la Corte Constitucional en numerosas oportunidades (por ejemplo, en las Sentencias C-398/i 995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C535/1997, MP. Eduardo Cifuentes; C-615/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-130/2004, M.P. Manuel José Cepeda) como Estado Social de Derecho, la economía del país está fundada en la convicción de que el respeto por la libertad de empresa y la libre competencia conducen a mayor eficiencia y al desarrollo económico.

Ahora bien, no cabe duda que la libertad individual, incluida la libertad económica, de empresa y de competencia, no tienen carácter absoluto y se encuentran limitadas en virtud del principio de prevalencia del interés general y por las competencias de intervención y regulación; a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.). No obstante, y comoquiera que la libertad económica es reconocida a los particulares por motivos de interés público (Sentencia C-615/2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), también es cierto que las restricciones que se impongan en la materia deben sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Es decir, que el sacrificio que se produzca en virtud del acto de intervención, motivado por la obtención de un fin legítimo, no debe superar el beneficio producido por el mismo.

En el presente caso no cabe duda que el fin perseguido por el proyecto – la inclusión financiera de los

beneficiarios – es legítimo. Sin embargo, a criterio de esta Cartera, el instrumento escogido – la eliminación de cobros transaccionales y costos financieros en las cuentas de ahorros de los beneficiarios – no es idóneo ni atiende a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De hecho, el mecanismo propuesto no sólo presenta los inconvenientes ya descritos a lo largo de este documento, es decir, que no es adecuado para lograr la finalidad perseguida, sino que además no sería necesario.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley en estudio, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia:

Honorable Representante Hernando José Padaui Álvarez – Autor/Ponente.

Honorable Representante David Alejandro Barquill Assís – Autor/Ponente.

Honorable Representante Fabio Raúl Amín Saleme Autor/Ponente.

Honorable Representante Libardo Antonio Tabora Castro – Ponente.

Honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras – Ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995.*

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**ASUNTO:** Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995.*

Respetado doctor Mantilla:

La iniciativa parlamentaria del asunto se encuentra pendiente de debatir en Plenaria de esa Corporación. En consecuencia, damos a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector Salud y Protección Social, tomando como base el texto aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara el 9 de octubre de 2012, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 689 del mismo año.

**I. Contenido del proyecto de ley**

Revisado el proyecto de la referencia se observa que su objeto se encamina a incluir un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995 que establece:

“Artículo 2°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

a) *Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;*

b) *Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;*

c) *Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;*

d) *Tener matrícula mercantil vigente, de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;*

e) *Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento”.*

El literal que se propone incluir es del siguiente tenor:

f) *Cumplir con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de todos sus empleados, cualquiera que sea la modalidad del contrato y se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la entidad correspondiente.*

Como justificación de la propuesta normativa se invoca la de garantizar la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de todos los empleados de los establecimientos de comercio, independientemente de la modalidad del contrato.

**II. Análisis de constitucionalidad**

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia define la seguridad social, así:

“(…) es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”*

Como se observa, el precitado texto constitucional contempla dentro de los principios que soportan el Sistema General de Seguridad Social, el de universalidad, en virtud del cual, todas las personas en condiciones de igualdad deben estar cubiertas frente a los riesgos derivados del respectivo aseguramiento (salud, pensiones, riesgos laborales), el de solidaridad, que exige la ayuda mutua entre las personas, independientemente del sector económico al que pertenezcan y el de eficiencia, relacionado con la mejor utilización y maximización de los recursos financieros disponibles para asegurar la óptima prestación de los mencionados servicios.

Al respecto, cobra importancia traer a colación el pronunciamiento que hiciera la Corte Constitucional mediante Sentencia C-463 de 2008, en relación con el carácter constitucional que reviste la seguridad social, el cual, si bien, en esencia se orienta al derecho a la salud, resulta pertinente para ilustrar la materia regulada en el proyecto de ley en comento, así:

*“(...) es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.*

## **2. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD:**

### **PRINCIPIOS Y CARÁCTER FUNDAMENTAL DEL DERECHO A LA SALUD**

*2.1 El sistema de seguridad social en salud está caracterizado en el ordenamiento superior como un derecho irrenunciable de toda persona y un derecho fundamental en razón de su universalidad, al tenor de lo dispuesto por el artículo 48 Superior que dispone que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”.*

*Así mismo, las disposiciones superiores le otorgan a la seguridad social en general el carácter de servicio público obligatorio, que tiene que ser prestado bien por el Estado de manera directa o bien por los particulares, pero siempre de conformidad con la ley (artículo 48 CN).*

*De manera específica, se refiere el artículo 49 constitucional a la atención en salud y al saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado y se reitera de manera específica en el ámbito de la salud que se garantiza “a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”, insistiendo el constituyente en el carácter universal de este derecho, de donde se deriva su fundamentabilidad, en cuanto se reconoce a todos los habitantes del territorio nacional el derecho irrenunciable a la seguridad social en salud cuya efectividad debe garantizar el Estado (C.P artículo 48 inciso 2° y artículo 49). Concretamente y en relación con la seguridad social en salud, la Constitución reitera entonces que se trata de un servicio público a cargo del Estado, el cual debe organizar, dirigir y reglamentar su prestación de manera universal, esto es, garantizando a todos los habitantes del territorio nacional o todas las personas el acceso efectivo a los servicios en salud, bien sea para la promoción, la protección o la recuperación de la misma.*

*(...)*

*En forma complementaria a lo anterior, la Constitución Nacional en sus artículos 365 y 366 establece que los servicios públicos en general son inherentes a la finalidad social del Estado, en armonía con lo dispuesto por el artículo 2 de la Carta Política, y que es deber del Estado asegurar su prestación a “todos los habitantes del territorio nacional” de conformidad con la ley, reiterando en este sentido la universalidad y con ello también la fundamentabilidad del servicio público asociado en este caso a la salud.*

*En este orden de ideas, en el orden constitucional superior el sistema de seguridad social en salud está gobernado por los principios de universalidad, ef-*

*ciencia y solidaridad en su prestación, esto es, que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional el derecho a la seguridad social. De manera ha reiterado la Corte que la seguridad social en salud, es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, cuya prestación debe llevarse a cabo con fundamento en las normas constitucionales y en los principios de universalidad, solidaridad y eficacia.*

*(...)*

*Para la Sala es claro entonces que el principio de universalidad en salud conlleva un doble significado: respecto del sujeto y respecto del objeto del sistema general de salud. (i) Respeto del sujeto, esto es, del destinatario de la seguridad social en salud, el principio de universalidad implica que todas las personas habitantes del territorio nacional tienen que estar cubiertas, amparadas o protegidas en materia de salud. (...)*

Ahora, han sido reiterativos los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto del deber que le asiste a los empleadores de afiliar a sus trabajadores al Sistema de Seguridad Social y las responsabilidades que dicha omisión les puede acarrear. Valga para ilustrar lo señalado en la Sentencia T- 237 de 2011, donde la Alta Corporación, manifestó:

*“Empleador-Responsabilidad por omitir la afiliación del trabajador al Sistema de Seguridad Social.*

*La posición jurídica de esta Corte ha permanecido invariable, respecto a la omisión del empleador de afiliar a sus trabajadores al Sistema de Seguridad Social, al entender que la misma afecta gravemente los derechos de éstos, comprometiendo la responsabilidad directa de aquél, en el sentido de asumir la totalidad de los costos inherentes a la preservación de la seguridad social de los trabajadores afiliados y de los beneficiarios de ellos, evitando que con ocasión del incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador se impida a los trabajadores recibir la atención integral en salud o el reclamo de las prestaciones asistenciales y económicas a que tienen derecho, con ocasión de una enfermedad de origen común, un accidente de trabajo o una enfermedad profesional”.*

Visto el proyecto de ley objeto de análisis a la luz de las jurisprudencias transcritas, se observa que su contenido resulta coherente con los postulados constitucionales inherentes al carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social, al proponer adicionarse un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995, orientado a incluir como requisito para el ejercicio del comercio por parte de los establecimientos abiertos al público, además de los previamente establecidos, el de cumplir con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social de todos sus empleados o de quienes les presten sus servicios, independientemente de la modalidad del contrato y duración.

### **III. Comentarios al proyecto**

Inicialmente, es oportuno señalar que la Ley 232 de 1995 fue derogada por el artículo 259 del Decreto 1122 de 1999 “por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la bue-

na fe”, el cual a su vez, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C - 923 del 18 de noviembre de 1999, así:

“Segundo. Declarar inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1122 del 26 de junio de 1999, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998”.

Los fundamentos de la decisión, de acuerdo al mecanismo de divulgación de la Alta Corporación, fueron los siguientes:

“Se con figura una “inconstitucionalidad consequential” cuando en los casos de decretos con fuerza de ley, derivados ya sea de la declaratoria del estado de emergencia o del ejercicio de facultades extraordinarias, ha recaído un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre el decreto que declara el estado de emergencia o sobre la norma legal de autorizaciones extraordinarias”.

No obstante, resta por examinar si tal declaratoria conduce a la figura de reviviscencia de la norma anterior.

En tal sentido, cabe señalar que la Corte Constitucional en Sentencia C-357 del 6 de mayo de 2003, frente a los efectos de la declaratoria de inexecutable, estableció:

“Resta finalmente a la Corte, con miras a evitar un vacío normativo en el ordenamiento jurídico por la declaratoria de inexecutable que aquí se declara, determinar los efectos de su fallo. Al respecto cabe observar que, según doctrina constitucional de la Corporación, con la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria, en este caso el artículo 22 del Decreto 1283 de 2002, reviven las normas que habían sido derogadas por la norma ahora declarada inexecutable. En efecto, ha sostenido la Corte en este punto lo siguiente:

“Considera la Corte Constitucional que con la declaratoria de inexecutable se restauran ipso jure, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional, las normas que habían sido derogadas por los apartes de la ley (...) que sean declarados inconstitucionales en esa sentencia.

Esta determinación de la Corte de indicar las normas que deben aplicarse como consecuencia de la presente sentencia, se fundamenta en la facultad que tiene de fijar los alcances de sus fallos y en una justa y prudente actitud. Sobre este aspecto dijo la Corporación en sentencia de 14 de diciembre de 1992:

“No sobra agregar que la presente decisión no crea o desencadena ningún vacío normativo ni coloca a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, pues, como es natural y apenas obvio, reviven las normas que el presente Decreto trató de reemplazar y que regulan la materia”<sup>6</sup>.

La anterior doctrina ha sido reiterada posteriormente, entre otras, en las sentencias C427 de 2002 en la que a su vez se recoge la tesis sentada en sentencia C-501 de 2001:

“Cabe recordar que en relación con los efectos de la inexecutable de una norma derogatoria, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha señalado que tal determinación acarrea como consecuencia que las disposiciones que habían sido derogadas

reviven. Así, en reciente oportunidad<sup>10</sup> la Corte Constitucional al reconocer la reincorporación al ordenamiento jurídico del párrafo tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, por efecto de la inexecutable del artículo 47 de la Ley 640 de 2001, se refirió in extenso a dicho fenómeno en los siguientes términos:

“Varias décadas de historia legislativa y Constitucional le dan ilación a la tesis de que hay normas que reviven cuando se declara inexecutable la ley que trató de reemplazarlas.

“A) La providencia precitada de la Corte Constitucional tiene como antecedente inmediato la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció que las normas derogadas por el acto Legislativo número 1 de 1979 reviven al ser inexecutable éste. Dijo entonces la Corte:

“Al ser declarada inexecutable la modificación introducida en el párrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo párrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada”.

“B) Y como antecedente mediato, fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexecutable revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto:

“Declarado inexecutable en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y 8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexecutable del Decreto 700.

“La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó:

“Aplicando los conceptos y conclusiones prececientes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexecutable de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos- leyes no declarados inexecutables, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2 de 1958.”

“Estos antecedentes coincidían además con las tesis sostenidas por la doctrina coetánea en el derecho comparado. As Mauro Cappelletti basándose en la Constitución Italiana, que contiene un ordenamiento similar al colombiano, opinó:

*“Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior; y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad”*

*“C- Como antecedente legislativo están los artículos 123 del Decreto-ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y el artículo 83 de la Ley 38 de 1989. Dice este último:*

*“Si la Corte Suprema de Justicia declararare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior; repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto.*

*“La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto”.*

*“En el mismo tenor están los otros dos artículos, antes citados.*

*“Tales normas recogieron entonces los conceptos del Consejo de Estado y luego la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.*

*“Es entonces la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional la continuación de una doctrina nacional, elaborada desde 1958 por el Consejo de Estado, reiterada en 1961. Esta tradición fue recogida en normas legales, (artículos 123 del Decreto Ley 1675 de 1964, 155 del Decreto 294 de 1973 y 83 de la Ley 38 de 1989) y adoptada en 1982 por la Corte Suprema de Justicia. Es pues un pensamiento Jurídico coherente con la teoría constitucional colombiana<sup>11</sup>.*

En consecuencia a lo anteriormente señalado por la Corte, se puede concluir que la norma a adicionar con la propuesta legislativa de marras se encuentra vigente.

#### **IV. Análisis de conveniencia**

*Teniendo en cuenta que el propósito del proyecto de ley, como se expresa en el informe de ponencia para primer debate, es promover la formalización del trabajo a través del establecimiento de una norma que restrinja en parte la evasión a la seguridad social “ante tanta informalidad en perjuicio de los trabajadores, ya que el empleador ocasional en los establecimientos de comercio se desprende de la obligación de la afiliación al sistema de seguridad social”, en criterio de este Ministerio, dicha finalidad, además de enmarcarse en la norma constitucional citada en apartes anteriores, resulta conveniente, considerando, de una parte, que se propende por las garantías de los trabajadores frente al Sistema de Seguridad Social y de otra, que se constituye en una medida para controlar la evasión al Sistema por parte de algunos propietarios de establecimientos de comercio que no cumplen con esta obligación legal.*

No obstante lo anterior, comoquiera que el texto del proyecto está referido a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social, para mayor precisión y a fin de que sea claro que la obligación debe entenderse no sólo respecto de la afiliación, sino del pago de los aportes a los subsistemas (salud, pensiones y riesgos laborales) y contribuciones parafiscales en caso de que se trate de trabajadores dependientes, respetuosamente sugerimos la siguiente redacción:

*“(…)*

*f) Cumplir con la afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y contribuciones para fiscales de todos sus empleados, cualquiera que sea la modalidad de contrato, lo cual deberá acreditarse de conformidad con la normatividad vigente.*

Es oportuno señalar que pese a que el literal a incluir en el artículo 2° de la Ley 232 de 1995, refiere a la obligación del empleador de efectuar el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de sus trabajadores, se sugiere considerar en el proyecto, el deber que igualmente le asistiría cuando el vínculo no emane de una relación laboral, sino contractual. En tal sentido, estimamos que la redacción debe cobijar tal evento, previendo la obligación legal que le asiste como contratante de verificar de forma previa a la cancelación de los honorarios, el pago por parte de los contratistas de los aportes al referido Sistema, lo que adicionalmente, encuentra fundamento en el desarrollo de los principios de universalidad y solidaridad.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el proyecto de ley es conveniente y se sugiere tener en cuenta las recomendaciones efectuadas en el trámite del mismo.

Con la presente, se deja expresada la posición de este Ministerio en lo relativo al proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara “por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995”.

Cordialmente,

*Alejandro Gaviria Uribe,*

Ministro de Salud y Protección Social.

C.C. Ponentes honorable *José Bernardo Flórez Asprilla.*

Honorable *Diela Liliana Benavides Solarte .*

\*\*\*

#### **CARTA DE COMENTARIOS DE LA ANDI DOCUMENTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2013 CÁMARA, 118 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” entre Colombia, Chile, México y Perú.*

La ANDI solicita al Congreso de la República la aprobación del Proyecto de ley número 269 de 2013 Cámara- 118 de 2012 Senado del “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” porque integra las economías de México, Colombia, Chile y Perú, las que representan 207 millones de habitantes, el 34% del PIB de América Latina y el 49% de las exportaciones latinoamericanas.

Este Acuerdo busca un comercio más justo entre estas cuatro naciones, eliminando los aranceles, barreras de entrada y lo más importante, facultando el intercambio comercial con los países de Asia-Pacífico y la UE.

Este acuerdo contiene otros capítulos novedosos como el de buenas prácticas regulatorias, que implica ir más allá de lo pactado en la OMC. Además, cuenta con un Consejo Empresarial que está en cabeza de importantes representantes del sector privado de cada

país miembro, el que se reunirá anualmente y discutirá temas relacionados con la negociación y apoyo a los grupos técnicos y de alto nivel.

Los principales objetivos del acuerdo son:

1. Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, a superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.

3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

En menos de dos años de haberse creado este Acuerdo, ya existen 9 países observadores que están altamente interesados en hacer parte de este grupo: Guatemala, Costa Rica, Panamá, España, Japón, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Uruguay.

En conclusión: Por las anteriores razones la ANDI estima conveniente que el Congreso e dé su aprobación al Acuerdo de la Alianza del Pacífico el que transformará la proyección de Colombia en los mercados externos.

Cordialmente,

*Alberto Echavarría Saldarriaga,*

Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE FENALCO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2013 CÁMARA, 118 DE 2012 SENADO**

*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012.*

Bogotá D. C., 7 de mayo de 2013

Doctor

JUAN CARLOS SÁNCHEZ FRANCO

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref. **Proyecto de ley número 269 de 2013 Cámara - 118 de 2012 Senado** “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012*”.

Estimado Representante,

Como es de su conocimiento el Proyecto de ley de la referencia sobre la Alianza Pacífico se encuentra a espera de su debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Para los empresarios afiliados a Fenalco, este acuerdo Comercial representa la mayor importancia puesto que traerá importantes beneficios para el sector empresarial colombiano.

Con los países miembros de la Alianza Pacífico, nos une la clara convicción de fomentar el comercio internacional y la transacción de bienes y servicios, como un elemento de desarrollo para nuestras naciones.

Actualmente, si bien Colombia tiene acuerdos bilaterales con cada uno de los países miembros de la Alianza, este marco conjunto permitirá reglas de igualdad de competencia y fomentará aún más el comercio internacional.

La Alianza Pacífico al mismo tiempo, permitirá que el país se prepare en conjunto con los miembros del Acuerdo para incursionar en el mercado Asiático, reto importantísimo para la economía Colombia y su nuevo entorno mundial.

En conclusión Fenalco considera que la aprobación de la Alianza Pacífico, representa una necesidad para el desarrollo del comercio en el país.

Reciba un cordial saludo,

*Guillermo Botero Nieto,*

Presidente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 268 - Jueves, 9 de mayo de 2013		
CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
TEXTOS DEFINITIVOS		
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 034 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona un literal nuevo al artículo 22 de la Ley 47 de 1993, para extender los beneficios sobre exención del IVA a los residentes y raizales.....		1
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 100 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la detección y evaluación de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones. ....		1
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 146 de 2012 Cámara, por medio de la cual se regula la agencia comercial de bienes.....		2
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 175 de 2012 Cámara, 35 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la propuesta de enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional sobre la reforma del directorio ejecutivo” (séptima enmienda), aprobada por la junta de gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) mediante la Resolución número 66-2 del 15 de diciembre de 2010. ....		3
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 178 de 2011 Cámara, 102 de 2011 Senado, por la cual se modifica el literal “f)” del artículo 7° de la Ley 1276 de 2009.....		3
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 194 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995.....		4
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 213 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas complementarias para la protección, apoyo e integración social y productiva del adulto mayor a través del compromiso institucional y se dictan otras disposiciones. ....		4
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 175 de 2011 Senado, 252 de 2012 Cámara, por medio de la cual se aprueban el “proyecto de enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional para reforzar la representación y la participación en el Fondo Monetario Internacional, adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el “Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para ampliar las facultades de inversión del Fondo Monetario Internacional”, adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008.....		6
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 172 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de costos financieros impartidos por las entidades financieras hacia los usuarios y se dictan otras disposiciones. ....		7
Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 097 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adiciona un literal al artículo 2° de la Ley 232 de 1995. ....		12
Carta de comentarios de la Andi documento al Proyecto de ley número 269 de 2013 Cámara, 118 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” entre Colombia, Chile, México y Perú.....		15
Carta de comentarios de Fenalco al Proyecto de ley número 269 de 2013 Cámara, 118 de 2012 Senado, Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012. ....		16