



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 11

Bogotá, D. C., martes, 4 de febrero de 2014

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### OBJECIONES PRESIDENCIALES

#### OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2012 CÁMARA, 193 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se crea la estampilla pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 8 de enero de 2014

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto:** Objeciones al Proyecto de ley número 008 de 2012 Cámara, 193 de 2012 Senado, *por medio de la cual se crea la estampilla pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad y conveniencia el Proyecto de ley número 008 de 2012 Cámara, 093 de 2012 Senado, *por medio de la cual se crea la estampilla pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar por inconstitucionalidad e inconveniencia este proyecto de ley se exponen a continuación:

#### 1. Objeciones de inconstitucionalidad

El artículo 5º del proyecto de ley establece como hechos gravables de la estampilla, entre otros, los títulos académicos que emitan las entidades del nivel departamental y sus municipios.

Por tratarse de un tributo del orden territorial, los demás elementos de la referida estampilla tendrán que ser definidos por la Asamblea Departamental del Putumayo, entre estos, el sujeto pasivo del tributo, es decir, aquel obligado legalmente a pagar la prestación debida, sea como contribuyente o como sustituto del mismo.

Entonces, aquí pueden presentarse una de dos situaciones, las cuales se entrarán a analizar en detalle. En primer lugar, que se establezca como sujeto pasivo del tributo los estudiantes que obtengan su título académico en instituciones educativas. Ahora, tal como está redactado el artículo 5º en comento, tendría que afirmarse que dichas instituciones si bien podrían ser de cualquier nivel de formación (media o superior), únicamente podrían ser de carácter oficial y específicamente del orden departamental o municipal, teniendo en cuenta la redacción de la última parte de la referida disposición que señala: "títulos académicos (...) que emitan las entidades del nivel departamental y sus municipios [sic]".

En consideración a las situaciones expuestas en el párrafo anterior, se presentan dos vicios de inconstitucionalidad:

**1. Violación al derecho a la educación:** Se viola el derecho a la educación puesto que el Legislador estaría condicionando la obtención de su título académico al pago de una obligación tributaria.

Ahora bien, para sustentar este reparo, el Gobierno Nacional considera pertinente hacer alusión a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha hecho referencia a la facultad que tienen las instituciones educativas de exigir a sus estudiantes el cumplimiento de los requisitos de grado. Es de aclarar que si bien no es el mismo asunto que nos avoca en el presente caso, las consideraciones efectuadas por el máximo órgano constitucional permiten entender el derecho que se les reconoce a los estudiantes de poder graduarse cuando han cumplido con tales requisitos:

*“Sobre la relación entre el derecho a la educación y la autonomía universitaria, la Corte ha establecido que las universidades pueden, a través de sus reglamentos encauzar el ejercicio del derecho referido, siempre que no se desconozca su núcleo esencial. De conformidad con lo expuesto, esta Corporación ha expresado que los requisitos de acceso y permanencia deben orientarse a garantizar la calidad de la educación y no a restringir u obstaculizar el ejercicio del derecho.*

*Además, ha precisado que los requisitos mencionados deben ser razonables, lo que significa que deben obedecer a razones constitucionalmente legítimas y que deben ser proporcionados, es decir, que no pueden constituirse en barreras insuperables para el acceso y permanencia en el centro educativo.*

*El examen de razonabilidad y proporcionalidad de tales requisitos debe ser adelantado por el juez constitucional en cada caso concreto y, en el evento de que las exigencias impuestas a los estudiantes no cumplan con las condiciones mencionadas, el juez constitucional deberá determinar su inaplicación para garantizar la normatividad de la Constitución y la efectividad de los derechos constitucionales”<sup>1</sup>.*

En otro pronunciamiento la Corte señaló:

*“Las universidades pueden exigir requisitos de grado que garanticen la mejor calidad de la educación de sus estudiantes (...).”*

*“De todo lo expuesto es plausible concluir que las instituciones de educación superior, en ejercicio del principio de autonomía universitaria, pueden establecer en los reglamentos académicos requisitos para otorgar títulos profesionales conforme a la misión y visión que tengan como academia en aspectos como pruebas de conocimiento, preparatorios, cursos e idiomas; de allí que la jurisprudencia precise que ‘tratándose del derecho a la educación, si para asegurar su ejercicio los reglamentos fijan requisitos y adoptan medidas que no lo restringen de modo injustificado, desproporcionado y arbitrario, en-*

*tonces no puede afirmarse que por ese solo hecho se configura una violación del mismo o de aquellos que le son afines”<sup>2</sup>.*

Así mismo, es importante traer a colación las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional sobre el pago de los derechos de grado:

*“La Corte considera necesario advertir que cuando proceda el cobro de esos derechos de grado, estos deben corresponder proporcionalmente a los reales costos administrativos de graduación y, por tanto, deben justificarse, ser razonables y estar previamente aprobados, sin que puedan constituir un prerrequisito para graduarse, frente a quien carece de recursos y ya cumplió con todos los requerimientos académicos para la obtención de un título profesional.*

*De tal manera, queda claro que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y solo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar.*

*Cabe precisar, para ratificar lo expresado en el párrafo anterior, que contrario a la opinión del demandante, la disposición acusada no sujeta la obtención del título profesional al pago de los derechos de grado, ya que se limita a consagrarlos como derechos pecuniarios, que pueden exigir las universidades por razones académicas, siendo procedente su cobro pero dentro de los lineamientos señalados precedentemente”<sup>3</sup>.* (Subrayado y negrillas fuera del texto).

Con lo hasta aquí expuesto podemos señalar que las personas que aspiren a obtener un título académico deben cumplir con todos los requisitos previstos por las respectivas instituciones educativas; requisitos que vale la pena anotar, deben atender a criterios académicos pues su finalidad es comprobar que dichas personas cuentan con las competencias que se tenían proyectadas desarrollar con el plan de estudios que hayan cursado.

Así mismo, si bien las instituciones educativas tienen la posibilidad de exigir el pago de los derechos de grado, este rubro atiende a una finalidad específica como es la de financiar los gastos en los que dichas instituciones incurren de manera razonada, en el proceso de graduación de sus estudiantes. En todo caso, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este derecho pecuniario debe ceder frente al derecho a obtener el título académico tratándose de estudiantes

<sup>1</sup> Sentencia T-689 de 2009.

<sup>2</sup> Sentencia T-056 de 2011.

<sup>3</sup> Sentencia C-654 de 2007.

que no tengan capacidad económica y celebren un acuerdo de pago con las respectivas instituciones educativas (Sentencia T-087 de 2010).

Bajo este entendido, y en el presente caso, una posible exigencia del pago de una estampilla a los estudiantes que aspiren a graduarse implicaría una vulneración de sus derechos a la educación, pues se estaría imponiendo un nuevo requisito que no tiene un contenido académico (es decir, no busca demostrar que los estudiantes cuentan con las competencias suficientes que justifican el otorgamiento del título respectivo), ni tampoco tiene como finalidad sufragar los gastos asociados al proceso de graduación.

En otras palabras, se les estaría imputando una carga económica extraordinaria que no se relaciona con la obtención de su título académico, sino con la financiación del Instituto Tecnológico del Putumayo, con la gravedad de que los afectados bien pueden ser estudiantes que aspiran a graduarse de la educación media en un establecimiento educativo oficial.

**2. Violación al derecho a la igualdad:** El artículo 5° del texto legislativo en comento vulnera el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación.

Por la redacción propuesta del artículo 5° estudiado y la naturaleza de la estampilla, si se define como sujeto pasivo de la estampilla pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo a los estudiantes del referido departamento, la medida se restringiría a aquellos matriculados en instituciones educativas oficiales.

Por lo tanto, habría un trato discriminatorio injustificado, pues a pesar de encontrarse en una misma situación de hecho, la disposición analizada beneficiaría a los estudiantes matriculados en instituciones educativas privadas quienes no tendrían que asumir una carga tributaria para efectos de poder graduarse, con lo cual no se estaría respetando el principio constitucional de igualdad ante la ley<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sobre este punto invitamos a remitirse a la Sentencia C-748 de 2009 que explica uno de los componentes del derecho a la igualdad como es la igualdad ante la ley. Al respecto se destaca el siguiente aparte: “*Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho a la igualdad constituye el fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que emana de la dignidad humana, pues se deriva del hecho de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, tienen derecho a exigir de las autoridades públicas un mismo trato y por lo tanto merecen la misma consideración con independencia de la diversidad que exista entre ellas. II “De esta forma, dicho precepto constitucional establece distintas dimensiones del derecho a la igualdad, tales como (i) igualdad ante la ley, en virtud de la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas; (ii) igualdad de trato, que excluye la posibilidad de que*

Es decir, la carga económica para acceder al título académico, sea de educación media o superior, se impondrá únicamente a las personas que hacen sus estudios en el sector oficial, que son generalmente los que el Estado busca proteger y beneficiar para garantizar su acceso y permanencia en el sistema.

Debe recordarse que el artículo 13 de la Constitución establece la posibilidad de que el legislador otorgue un trato diferencial a ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables, lo que se conoce como discriminación positiva, sin embargo, no se encuentra que el proyecto de ley analizado justifique de ninguna manera la carga impuesta únicamente a los estudiantes del sector oficial, por oposición al beneficio que se deriva para los del sector privado.

## 2. Consideraciones de conveniencia

**1. Con respecto a la educación básica y media:** En caso de que se defina como sujeto pasivo de la estampilla, a las instituciones educativas oficiales que emitan títulos académicos al interior del departamento del Putumayo, la medida es inconveniente para el sector educativo, el cual cuenta con unos recursos públicos limitados, y que por lo mismo, el Estado debe velar para que sean destinados exclusivamente a garantizar que las instituciones oficiales presten un servicio público que cumpla con criterios de calidad y cobertura necesarios.

En ese orden de ideas, no es procedente que las instituciones educativas de básica y media del departamento del Putumayo deban destinar recursos del Sistema General de Participaciones para cancelar una estampilla, la cual no les genera ningún beneficio a ellas o a sus estudiantes y, que por el contrario, es incongruente en tener que efectuar un pago de impuestos a la nación, con recursos de la nación.

Ahora bien, en relación a estas mismas instituciones; tampoco es posible el pago de una estampilla por parte de un estudiante de educación básica y media para la obtención del título académico, toda vez que va en contra de la política de gratuidad que existe a la fecha para las instituciones de educación básica y media, y la cual se creó como una estrategia de acceso y permanencia, al punto que existe una prohibición

*la ley regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual; e (iii) igualdad de protección, que asegura efectivamente gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades.// Particularmente, la Corte Constitucional ha destacado que el derecho constitucional fundamental a la igualdad comporta un mandato de trato igual frente a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, y un mandato de tratamiento desigual que obliga a diferenciar entre situaciones diferentes y a otorgar un trato disímil, siempre que este resulte razonable y conforme con los valores y principios constitucionales.*

expresa al respecto de no realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios<sup>5</sup>.

**2. Con respecto a la educación superior:** En el caso de la educación superior, si entendemos que el sujeto obligado al pago de la estampilla es el Instituto Tecnológico del Putumayo, no es razonable, ni viable presupuestalmente que como única institución de educación superior oficial domiciliada en el referido departamento, deba cancelar un tributo, cuando la única beneficiada con los recursos recaudados es ella misma.

Por otro lado, si el sujeto obligado se entiende como el estudiante, existe una grave objeción de inconveniencia en la disposición normativa, teniendo en cuenta el grave impacto que a corto plazo tendrá en dicha institución en materia de permanencia el cobro de la estampilla, y a largo plazo en el resto de Instituciones Públicas de Educación Superior en donde se abrirá un espacio para este tipo de cobros por cuenta de la expedición del título académico, a cargo de los estudiantes sin importar sus deficiencias económicas y su difícil situación frente al desarrollo de la educación superior.

Es así que de acuerdo a los datos de permanencia y graduación, el Ministerio de Educación ha dispuesto políticas que permitan aumentar las oportunidades de acceso a la educación superior de los jóvenes de más bajos recursos, provenientes de regiones apartadas y en condiciones de mayor vulnerabilidad. Esta política educativa, focaliza los esfuerzos para cerrar brechas y lograr la graduación efectiva de los estudiantes, que por sus condiciones económicas y académicas están expuestos a un mayor riesgo de abandonar su proceso educativo en educación superior.

En Colombia, para el año 2012, la deserción en el nivel universitario alcanzó el 45,3%, lo que significa que uno de cada dos estudiantes que ingresa a la educación superior no culmina sus estudios, el problema es mayor en el nivel técnico y tecnológico donde la deserción alcanza niveles del 63,2% y el 52,3% respectivamente. Por su parte, la tasa de deserción anual ascendió a 11,1%, la meta del Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos es reducirla al 9% en 2014; cabe mencionar que de acuerdo con el Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior (Spadies) para el 2012, el 58% de estudiantes que ingresan a la Educación Superior proviene de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

Como consecuencia de las limitantes de índole socioeconómica, se ha establecido que los estudiantes pueden encontrar obstáculos que les impidan su normal adaptación al medio universitario y el riesgo de abandonar o presentar retrasos en el normal desarrollo del ciclo educativo o no llegar a su finalización.

Teniendo en cuenta los factores mencionados anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional suscribió en el año 2010 el Acuerdo Nacional para la Reducción de la Deserción en Educación Superior, el cual tiene por objeto fortalecer las estrategias de apoyo focalizadas a los estudiantes de mayor riesgo. Así mismo, ampliar la destinación de recursos para programas que fomenten la permanencia, vincular el tema en los procesos de aseguramiento de la calidad y lograr una mayor participación y compromiso de la educación media, las Secretarías de Educación, la empresa privada y el núcleo familiar.

En el caso específico del Instituto Tecnológico del Putumayo, el Spadies arrojó información según la cual el 80,5% y 88,2% de los estudiantes que ingresan a las sedes de Mocoa y Sibundoy provienen de familias con ingresos menores a dos salarios mínimos legales vigentes, en consecuencia se evidencia un alto nivel de riesgo de deserción de los estudiantes a partir de sus condiciones económicas. Otro aspecto a considerar es la baja tasa de graduación de la Institución que asciende al 17,2% en el noveno semestre para el nivel tecnológico.

Por lo anterior, la imposición de la estampilla a los títulos académicos estaría en contravía a las acciones y estrategias encaminadas a garantizar la permanencia y graduación, según lo planteado en el “*Acuerdo Nacional para Disminuir la Deserción en Educación Superior*”, por cuanto se presentarían mayores riesgos de desertar en la etapa final de estudios, obstaculizando su graduación efectiva, colocando en grave riesgo a la población estudiantil del Instituto Tecnológico del Putumayo y aquellos que a futuro pretendan ingresar a dicha institución, conduciendo no solo a la afectación de la permanencia sino del mismo acceso frente a las exigencias económicas que el Instituto imponga a sus estudiantes.

Atentamente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Educación Nacional,

*Julio Salvador Alandete Arroyo.*

<sup>5</sup> Artículo 2° Decreto número 4807 de 2011.

**OBJECIONES PRESIDENCIALES  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096  
CÁMARA, 278 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.*

Bogotá, D. C., 14 de enero de 2014

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 096 Cámara, 278 de 2013 Senado, *por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconveniencia el proyecto de ley de la referencia, el cual fue presentado al Congreso de la República por iniciativa parlamentaria.

**Razones de la objeción por inconveniencia**

**1. La propuesta legislativa**

El proyecto de ley pretende promover el desarrollo y la utilización de energías renovables no convencionales.

Para lograr lo anterior, el proyecto edifica un marco legal y una serie de instrumentos específicos, tales como estímulos para la promoción de energías renovables no convencionales, procurando el aprovechamiento de estas fuentes no convencionales de energía a fin que el país cumpla con los compromisos asumidos en estas materias. Igualmente, se busca la gestión eficiente de la energía y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

De manera particular, se contemplaron incentivos económicos a la realización de inversiones en la producción o utilización de energía a partir de fuentes no convencionales.

**2. Las razones de la inconformidad**

El título de la ley cuya sanción se propone se titula; *“por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”*. En cuyo cuerpo normativo se delimitan las fuentes no convencionales de energía en los siguientes términos:

“Artículo 5°. *Definiciones.* Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley se entiende por:

(...)

16. Fuentes no Convencionales de Energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleadas o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCE el gas de esquisto, el GLP, la energía nuclear o atómica y las FNCER. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCE según lo determine la UPME”.

Como se advierte el artículo hace referencia a las siglas FNCE (Fuentes No Convencionales de Energía), incluyendo dentro de tal definición al GLP y el gas de esquisto; no obstante, estas categorías constituyen fuentes de energía **No renovables**, conceptualización que se opone al título, finalidad y objeto del proyecto de ley, en la medida que las intenciones legislativas apuntan a promocionar e incentivar las Energías **Renovables** No Convencionales.

Adicionalmente, mientras el proyecto de ley contempla el reconocimiento de incentivos a partir de la inversión en proyectos de utilización de energía de Fuentes No Convencionales, resultaría en consecuencia incomprensible que se estimulara económicamente la realización y aprovechamiento de energía a partir de la generación con GLP y gas de esquisto, debiéndose advertir por demás que estos tipos de fuentes constituyen fuentes emisoras de gases efecto invernadero.

Teniendo en cuenta que el objeto y la finalidad del proyecto de ley referido es el de promover la utilización de fuentes no convencionales de energía con el propósito de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y en atención a que con la utilización de GLP y gas de esquisto no se cumple con dicha finalidad de forma completa, se considera inconveniente incluirlos como actividades que se deban promover a través de los incentivos económicos antes mencionados.

Por las razones expuestas y con el fin de que la norma guarde una congruencia legal con el objeto y la finalidad del proyecto de ley, solicitamos la exclusión de los términos gas de esquisto y GLP del numeral 16 del artículo 5° de la disposición mencionada, para que se ajuste a lo previsto por el objeto y la finalidad de la ley.

Sin más consideraciones,

Cordialmente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Mauricio Cárdenas Santamaría.*

El Ministro de Minas y Energía,

*Amílcar Acosta Medina.*

**OBJECIONES PRESIDENCIALES  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230  
DE 2012 CÁMARA, 272 DE 2013 SENADO**

*por la cual se rinde homenaje al Deportivo  
Independiente Medellín en sus 100 años  
de existencia.*

Bogotá, D. C., 7 de enero de 2014

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

**Asunto:** Objeciones al Proyecto de ley número 230 de 2012 Cámara, 272 de 2013 Senado, *por la cual se rinde homenaje al Deportivo Independiente Medellín en sus 100 años de existencia.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley número 230 de 2012 Cámara, 272 de 2013 Senado, *por la cual se rinde homenaje al Deportivo Independiente Medellín en sus 100 años de existencia.*

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar por inconveniencia este proyecto de ley se exponen a continuación:

**Razones de inconstitucionalidad**

**El artículo 3° del proyecto de ley dispone:**

*“La Nación, a través del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), contribuirán al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el Deportivo Independiente Medellín en referencia al fomento del deporte e iniciativas que surgen en el equipo y su hinchada como ejemplo para los colombianos”.*

La redacción de la norma permite establecer que el legislador impuso al Ejecutivo –en cabeza de Coldeportes– una obligación de contenido fiscal que consiste en contribuir al fomento, divulgación y desarrollo de programas y proyectos en beneficio de un club deportivo. En la medida en que la norma objetada no constituye una autorización de gasto, sino una orden, la misma se encuentra en contradicción con el artículo 351 de la Constitución Política que prohíbe al Congreso incluir partidas presupuestales de gasto sin la autorización del gobierno, en este caso, sin la aceptación del ministro del ramo. Así mismo,

constituye violación del artículo 346 en virtud de que la norma incluye una partida presupuestal no propuesta por el gobierno.

En efecto, el verbo “*contribuirán*”, utilizado en el artículo 3° del proyecto de ley, no es facultativo o discrecional, sino que establece una imposición en la ejecución de gasto público que, para el caso concreto, implica la asunción de gastos para el fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el Deportivo Independiente Medellín y las iniciativas que surjan de su hinchada, sin que exista en el cuerpo del proyecto de ley otra norma que permita interpretar que la orden impartida al Gobierno en el artículo 3° podría entenderse como una simple autorización de gasto.

La Jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional ha establecido claramente que si una norma legal impone un mandato dirigido al Gobierno Nacional para que este incluya una partida de gasto en el presupuesto, la misma debe ser declarada inexecutable. En Sentencia C-373 de 2010 la Corte señaló:

*“De acuerdo con la línea jurisprudencial en la materia, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima”.* (Subrayas fuera del original).

En el presente caso es innegable que la norma objetada no autoriza al Ejecutivo para que incluya ciertas partidas en el presupuesto nacional, sino le impone la obligación de hacerlo, con lo cual se establece una verdadera carga económica no propuesta por el Gobierno que sería de inmediata exigencia, una vez sea sancionado y promulgado el proyecto de ley. Los gastos consisten en fomentar, divulgar, desarrollar los programas y proyectos que adelanta el Deportivo Independiente Medellín en referencia al fomento del deporte y las iniciativas que surjan en el equipo y su hinchada.

Lo anterior sin contar con que dicho gasto se convertiría en una erogación recurrente e indefinida a cargo de Coldeportes, pues se generaría cada vez que el Deportivo Independiente Medellín o su hinchada propusieran o elaboraran proyectos deportivos o sociales. Todo esto deja en evidencia el quebrantamiento de los preceptos constitucionales inicialmente referidos.

La partida aprobada por el Congreso mediante el artículo 3° del proyecto de ley se impone

a pesar de que, en la exposición de motivos del mismo, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 971 del 27 de diciembre de 2012, se utilizó la Sentencia C-290 de 2009 de la Corte Constitucional como apoyo de la decisión, sentencia que paradójicamente establece la prohibición al Congreso de ordenar al Gobierno la inclusión de partidas específicas en el presupuesto. La sentencia de la Corte asegura lo siguiente:

“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, **luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica** y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno. (Negrilla fuera de texto)”.

Establecida la violación de las normas previamente indicadas, esta Secretaría resalta que el proyecto de ley también es vulneratorio del artículo 355 de la Constitución al obligar al Gobierno Nacional a decretar auxilios y donaciones en favor de personas naturales y jurídicas de derecho privado.

En efecto, el artículo 355 superior claramente establece que ninguna de las ramas, Ejecutiva o Legislativa, u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El artículo mencionado únicamente establece como excepción la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.

En cuanto a la anterior prohibición la Corte Constitucional en Sentencia C-349 de 2009 estableció los siguientes lineamientos para identificar cuándo una subvención en favor de particulares puede resultar contraria al texto constitucional:

“La prohibición general de que trata el inciso 1° del artículo 355 de la Carta se materializará cuando se registre, al menos uno, de los siguientes eventos: (i) se omite dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; **(ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C. P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omi-**

**ta determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo;** (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio solo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuye a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesitan o menos los merecen; **(vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia conviniéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales;** y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado”.

En el caso del artículo objetado se puede evidenciar que el auxilio o donación decretada por el legislador no se ajusta a las exigencias indicadas en los numerales ii, iii, y iv, es decir, se trata de una subvención o donación no autorizada por el constituyente.

En efecto, el proyecto de ley establece que la nación *contribuirá al fomento, divulgación, desarrollo de programas y proyectos que adelanta el Deportivo Independiente Medellín en referencia al fomento del deporte e iniciativas que surgen en el equipo y su hinchada como ejemplo para los colombianos. No obstante, el proyecto omite señalar el alcance material y temporal, las condiciones y criterios de asignación, su publicidad, su impugnación y los límites de libertad económica. La asignación de los auxilios o donaciones tampoco se encuadra en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo. Finalmente, tal como se estableció anteriormente, el subsidio decretado por el artículo que se objeta tiene una vocación de permanencia, lo cual lo convierte en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica.*

En último lugar, el artículo objetado también resulta violatorio del artículo 13 de la Constitución Política al establecer una diferencia discriminatoria en favor del Deportivo Independiente Medellín, de la cual no son beneficiados los demás clubes deportivos de la misma disciplina. El mencionado artículo propone apoyar únicamente a un club profesional de fútbol, vulnerando así el derecho de todos los demás clubes deportivos profesionales de fútbol que también tendrían derecho, en esa lógica, a recibir ayudas concretas del Estado.

La Corte Constitucional ha señalado en Sentencia C-862 de 2008, que:

*“La Constitución concibe la igualdad como un principio y un derecho. Como principio, implica un deber de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y, en especial, para el legislador cuando configura el derecho y fija las directrices necesarias para estructurar las políticas públicas porque es una regla de justicia elemental y se proyecta para definir la forma de Estado. Como derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para grupos que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no solo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles. Es claro que la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio porque de hecho el trato distinto puede ser obligatorio para ciertos supuestos, siendo el trato discriminatorio aquel que establece diferencias sin justificación constitucionalmente válida. El principio a la igualdad y el derecho subjetivo a la no discriminación,*

*entendidos estos conceptos desde una perspectiva material que implica el trato igual o diferente pero no discriminatorio, también se imponen en la contratación administrativa no solo respecto del legislador en el diseño de las normas generales de acceso a la función administrativa, sino también frente a la administración en los procesos de selección y adjudicación de los contratos estatales en concreto”.*

De la jurisprudencia anterior se puede extraer que aunque la Constitución no prohíbe el trato desigual, sí proscribiera el trato discriminatorio, es decir, aquel que no tiene fundamento jurídico en lo razonable y proporcionado.

En el caso en concreto se puede evidenciar que la norma acusada le otorga beneficios, derechos y privilegios a un club deportivo que aparentemente se encuentra en las mismas condiciones que al menos otros diecisiete (17) equipos del fútbol profesional colombianos. Es decir, se está dando un trato desigual y discriminatorio a entidades deportivas iguales, sin que exista ninguna justificación razonable ni proporcionada para ello.

Por todo lo anterior se considera que el proyecto de ley va en contravía de la Constitución. Atentamente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Andrés Restrepo Montoya.*

El Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes),

*Andrés Botero Phillipsbourne.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

#### **1. Antecedentes legislativos de la iniciativa en estudio**

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, fue puesto a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante **Efraín Antonio Torres Monsalve**, y radicado el día 21 de agosto de 2013 ante el Secretario General de la Cámara de Representantes.

En continuidad del trámite Legislativo, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente correspondiéndole el número 070 de 2013, siendo designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes **Luis Fernando Ochoa Zuluga** y **Dídier Burgos Ramírez** de conformidad al Oficio número CSpCP 3.7 - 3211 de fecha 21 de noviembre de 2013.

En cumplimiento del trámite Legislativo y del Principio de Publicidad, el proyecto original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 638 de 2013.

El día 2 de septiembre de 2013, el proyecto de ley fue radicado ante la Comisión Séptima

Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes por tratarse de temas de competencia de dicha célula.

### 1. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley de la referencia, tiene como propósito reglamentar la naturaleza y destinación de las propinas en los establecimientos dedicados a la prestación del servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos.

Igualmente, la iniciativa pretende corregir una situación de atropello que se presenta reiteradamente por parte de los dueños y/o administradores de establecimientos dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y cualquier otro establecimiento en el que se sugiera pago de propina.

Así mismo el proyecto de ley, pretende destinar el uso de la propina única y exclusivamente a las personas que trabajen en la cadena de servicios del respectivo establecimiento comercial y bajo ninguna circunstancia personal diferente, podrá adueñarse de dicha suma de dinero, so pena de ser sujeto a las sanciones a que hayan lugar por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad a las facultades otorgadas por la ley.

### 3. Marco jurídico del proyecto de ley

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa legislativa presentada individualmente por el honorable Representante **Efraín Antonio Torres Monsalve**, quien tiene la competencia para tal efecto.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la iniciativa legislativa, formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

### 4. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos.

El **primer artículo** determina el ámbito de aplicación de la ley, extendiéndose esta a todos los establecimientos comerciales dedicados a la prestación del servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos.

El **artículo segundo** define a la propina como aquella suma de dinero que por mera liberalidad y voluntad, el cliente da a las personas que trabajan en la cadena de servicios del establecimiento de comercio, en retribución a la calidad del servicio brindado.

El **artículo tercero** establece la obligación de la Superintendencia de Industria y Comercio de impartir instrucciones de la manera de informar a los consumidores acerca de la voluntariedad de las propinas.

De otra parte, el **artículo cuarto** establece el contenido de la factura, en la cual deberá estipularse el valor unitario del producto o servicio prestado, más el valor de los impuestos a cargo del consumidor.

Así mismo, el **artículo 5º** determina la naturaleza y destinación de las propinas exclusivamente a las personas que trabajen en la cadena de servicios del respectivo establecimiento.

El **artículo 6º** establece las sanciones.

El **artículo 7º** se refiere a la vigencia de la ley.

### 5. Consideraciones

#### 5.1. De los fundamentos constitucionales y legales

En primer lugar, el artículo 78 de la Constitución Política, establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Por su parte, el artículo 154 de la Carta Política, consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

De otra parte, los 1º y 2º del artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo, establecen respecto a las **propinas** a saber:

*“Artículo 131. Propinas.*

*1. Las propinas que recibe el trabajador no constituye salario.*

*2. No puede pactarse como retribución del servicio prestado por el trabajador lo que este reciba por propinas”.*

Al respecto el Ministerio de Protección Social en Concepto número 1601011 del 29 de mayo de 2009 señaló:

*“En estas condiciones desde un punto de vista legal y de la jurisprudencia, no es viable considerar las propinas como salario, conforme a ello esta oficina considera, de igual manera, que las propinas no son constitutivas de salario”.*

Así mismo se ha dispuesto que sea función de la Superintendencia de Industria y Comercio, velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor, como instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse tales normas, fijar los criterios que

faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

Y en ejercicio de estas funciones, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución número 29326 de noviembre 3 del 2000, en la cual se estipuló que el establecimiento de comercio debía indicar los precios de los productos o servicios ofrecidos en él y reguló las diferentes modalidades para el cobro de propina (sugerida o no sugerida).

### 5.2. De la conveniencia del proyecto de ley

El servicio prestado por los empleados de un establecimiento se define como un conjunto de actividades interrelacionadas que ofrece el lugar, con el fin de que el cliente reciba una excelente atención en el momento y lugar adecuado.

Diversos estudios establecen que los empleados además de una estabilidad laboral y una paga competitiva valoran, incluso más, otros aspectos como trabajar con líderes que los inspiren, un ambiente de trabajo agradable y un sentido de propósito en su labor más allá de la paga. En consecuencia, el esquema de compensación a los empleados hace parte de la calidad del servicio que se entrega, es decir, un empleado satisfecho es leal a los valores de la compañía y de igual manera está dispuesto a ir más lejos en lograr la satisfacción del cliente, debido a que se identifica con la compañía y siente que en la medida en que esta gane él gana.

Es así como la actitud no es suficiente, debido a que la estructura debe servir a la estrategia de servicio. Para ello, es importante que se tenga un concepto organizacional común enfocado en la calidad del servicio, evitando la concepción del cliente según el área y por el contrario lograr una visión global en la que prima el cliente y su satisfacción. En este sentido, una estructura pensada para el cliente final permite lograr los resultados con menos esfuerzo y construye sinergias que permiten satisfacer al cliente de mejor manera y menos costosa. Esto sin pensar en los costos de tener que buscar nuevos clientes por causa de la pérdida o la escasa fidelidad de los actuales.

En este sentido, se hace conveniente establecer los parámetros que permitan al cliente y los empleados entender el manejo del pago que hace el consumidor para retribuirle al empleado su servicio de acuerdo a su libre albedrío y la concepción que este se lleve de la calidad del mismo, ya que ello, garantiza de manera efectiva que las propinas se destinen para retribuir el buen servicio prestado por los empleados de cualquier establecimiento y no sea usada para otros fines.

### 6. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones proponemos a los miembros de la honorable

Plenaria de la Cámara de Representantes dar trámite en segundo debate al Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

De los honorables Representantes;

*Didier Burgos Ramírez, Luis Fernando Ochoa Zuluaga, Ponentes.*

### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de diciembre del año dos mil trece (2013).

Se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la ponencia para segundo debate, y texto propuesto del Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

El Presidente,

*Pablo Aristóbulo Sierra León.*

La Vicepresidenta,

*Lina María Barrera Rueda.*

El Secretario Comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta  
la naturaleza y destinación de las propinas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina

Artículo 2°. *Concepto de propina.* Se entiende como propina la suma de dinero que por mero sentido de liberalidad y en forma voluntaria, el usuario o cliente de alguno de los establecimientos a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, entrega a las personas que le atendieron, como demostración de agradecimiento por el servicio recibido, independientemente del valor que deba pagar por el mismo.

Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina.* La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Artículo 4°. *Factura o documento equivalente*. La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, podrá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas*. Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; sus beneficiarios serán única y exclusivamente las personas que trabajen en la cadena de servicios en el respectivo establecimiento.

La distribución que se haga del recaudo de propinas deberá ser de manera igualitaria y exclusiva entre todos los miembros que trabajen en la cadena de servicios. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

Parágrafo 1°. Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 2°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial.

Parágrafo 3°. El acuerdo contentivo de la forma de distribución de las propinas, deberá ser por escrito, documento del cual se les entregará copia a los miembros de la cadena de servicios.

Los acuerdos deberán ser remitidos a las autoridades del trabajo en la forma que lo determine el Ministerio del Trabajo.

Artículo 6°. *Sanciones*. Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.

Parágrafo. Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas será competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

*Didier Burgos Ramírez, Luis Fernando Ochoa Zuluaga, Ponentes.*

**TEXTO DEFINITIVO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

**(Aprobado en la Sesión del día 20 de noviembre de 2013 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes)**

El Congreso de Colombia

LEGISLA:

Artículo 1°. **Ámbito de aplicación**. La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina.

Artículo 2°. *Concepto de propina*. Se entiende como propina la suma de dinero que por mero sentido de liberalidad y en forma voluntaria, el usuario o cliente de alguno de los establecimientos a los que se refiere el artículo 1° de esta ley, entrega a las personas que le atendieron, como demostración de agradecimiento por el servicio recibido, independientemente del valor que deba pagar por el mismo.

Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina*. La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Artículo 4°. *Factura o documento equivalente*. La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, podrá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas.* Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; sus beneficiarios serán única y exclusivamente las personas que trabajen en la cadena de servicios en el respectivo establecimiento.

La distribución que se haga del recaudo de propinas deberá ser de manera igualitaria y exclusiva entre todos los miembros que trabajen en la cadena de servicios. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

Parágrafo 1°. Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 2°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial.

Parágrafo 3°. El acuerdo contentivo de la forma de distribución de las propinas, deberá ser por escrito, documento del cual se les entregará copia a los miembros de la cadena de servicios.

Los acuerdos deberán ser remitidos a las autoridades del trabajo en la forma que lo determine el Ministerio del Trabajo.

Artículo 6°. *Sanciones.* Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.

Parágrafo. Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas será competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

DIDIER BURGOS RAMÍREZ  
Ponente

LUIS FERNANDO OCHOA ZULUAGA  
Ponente

## SUSTANCIACIÓN

### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2013 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

El Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, fue radicado en la Comisión, el día 2 de septiembre de 2013. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes *Luis Fernando Ochoa Z. y Didier Burgos Ramírez.*

El proyecto en mención fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 638 de 2013 y la ponencia para primer debate de Cámara, en la *Gaceta del Congreso* número 835 de 2013. El Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara fue **anunciado** en la sesión del día 6 de septiembre de 2013 según Acta número 11.

En la Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 20 de noviembre de 2013, de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales, especialmente las contenidas en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), se dio inicio a la discusión del Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.* Autor: *Efraín Antonio Torres Monsalvo.* En esta sesión, es aprobada por unanimidad la proposición con que termina el informe de ponencia por los honorables Representantes. La Presidencia de la Comisión somete a consideración y aprobación el articulado del Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara que consta de 7 artículos los cuales fueron aprobados en bloque por unanimidad.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa el cual fue aprobado de la siguiente manera *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas* con votación positiva de los honorables Representantes. Igualmente el Presidente pregunta a los honorables Representantes si quieren que este proyecto de ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente, siendo designados como ponentes para segundo debate los honorables Representantes *Luis Fernando Ochoa Z. y Didier Burgos Ramírez.*

La Secretaria deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece. La relación completa de la aprobación

en primer debate del **Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas. Consta en el Acta número 13 del (20-11-2013), veinte de noviembre de dos mil trece de la Sesión Ordinaria del Primer Periodo de la Legislatura 2013-2014.

El Presidente,

*Pablo Aristóbulo Sierra León.*

La Vicepresidenta,

*Lina María Barrera Rueda.*

El Secretario Comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de noviembre del año dos mil trece (2013), fue

aprobado el Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.

Autor: *Efraín Antonio Torres Monsalvo*, con sus siete (7) artículos.

El Presidente,

*Pablo Aristóbulo Sierra León.*

La Vicepresidenta,

*Lina María Barrera Rueda.*

El Secretario Comisión Séptima,

*Rigo Armando Rosero Alvear.*

**Aprobado**

**Sesión del 20 de noviembre de 2013**

**Primer periodo legislatura 2013-2014**

**Acta número 13**

## CARTA DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997.*

1.1

**UJ 2340/13**

Bogotá, D. C.,

Honorable Representante

**HERNANDO PENAGOS GIRALDO**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de ley número 101 de 2013 Cámara.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al **Proyecto de ley número 101 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997.

La iniciativa pretende la ampliación de la emisión de estampilla ‘Pro Desarrollo de la Universidad Surcolombiana del Huila’, que autorizó la Ley 367 de 1997 hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000), cuyo recaudo además de establecerse en precios constantes, será destinado al mantenimiento, ampliación, adecuación y financiamiento de la planta física de dicha Institución.

Dada la amplitud de las leyes que establecen autorizaciones a los diferentes niveles territoria-

les (departamentos y municipios) para la emisión de estampillas, los hechos susceptibles de ser gravados deben corresponder a actividades en las cuales intervenga directamente la entidad territorial beneficiaria de la estampilla. Así mismo, desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal. En efecto, abre la puerta para que otros sectores con necesidades crecientes de recursos soliciten una contribución similar a la propuesta en esta iniciativa, lo cual podría comprometer el cumplimiento de las metas fiscales en el mediano plazo.

Respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional acogiendo los pronunciamientos del Consejo de Estado en Sentencia C-768 de 2010, explicó:

“... **Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de ‘tasas parafiscales’**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La ‘tasa’ si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual

*se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social... ”.* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El artículo 1° del proyecto establece la autorización para la “emisión de la estampilla” hasta por la suma de cien mil millones de pesos; no obstante, a renglón seguido se refiere ya no a la emisión sino al “total recaudado” precisando que será en precios constantes<sup>1</sup>. De lo anterior, surge una inquietud frente a la intención de la iniciativa, es decir, ¿la emisión debe efectuarse por una sola vez hasta por la suma señalada? O ¿la emisión debe ir efectuándose en la medida del recaudo proyectado para cada vigencia, actualizando la diferencia entre el recaudo de la vigencia y el monto total autorizado?

Debe precisarse cuál es la intención al señalar un valor en precios constantes, pues si lo que se pretende es fijar un límite en términos de recaudo, no debería establecerse una autorización en términos de emisión. Establecer el recaudo en precios constantes, es mantener su valor en la medida que se agota, lo que supondría que la diferencia entre el recaudo de una vigencia y el monto total autorizado, sea anualmente reajustada extendiendo el cobro de la misma más allá del monto total autorizado.

De otra parte, en los artículos 4° y 5° del proyecto se establece la autorización a la Asamblea del departamento del Huila, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes *al uso obligatorio* de la estampilla, así como la facultad a los Concejos Municipales del departamento del Huila, para que previa autorización, hagan *obligatorio el uso de la estampilla*.

Si bien es cierto que lo pretendido con el proyecto es la ampliación del tributo únicamente para el departamento del Huila, las modificaciones en los términos planteados dejan ver un lenguaje imperativo que contraría con la facultad impositiva de las entidades territoriales de conformidad con el artículo 287 superior, pues tal facultad implica la decisión de adoptar o no un

determinado tributo en la jurisdicción de la entidad territorial. A este respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicando:

“[...] 13. En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes<sup>2</sup>, de manera clara e inequívoca<sup>3</sup>. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, este puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto<sup>4</sup> y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley<sup>5</sup>. [...]”<sup>6</sup>. Por su parte, en idéntico sentido el Consejo de Estado señaló: “[...] Cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado, hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De ahí que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución [...]”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, C-084 de 1995 y C-978 de 1999, entre otras.

<sup>3</sup> Corte constitucional, Sentencia C-390 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>4</sup> Esta condición fue expuesta en la Sentencia C-1097 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, en la cual se señaló: “En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogaren sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>6</sup> Corte constitucional, Sentencia C-227 de 2002 M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

<sup>1</sup> Este concepto se usa en el contexto de la economía y las finanzas públicas y admite dos interpretaciones: una, como el resultado de la eliminación de los cambios de precio de una variable a partir de un periodo tomado como base y, otra, como el cálculo de la capacidad adquisitiva de algún valor monetario en términos de un conjunto de bienes y servicios. ([http://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/PRECIOS\\_CONSTANTES.htm](http://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/PRECIOS_CONSTANTES.htm)).

Así, lo que se pretende hacer ver es que no resulta ajustado a la Constitución Política imponer a las entidades territoriales la adopción de un determinado tributo, pues estas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, encontrándose facultades para administrar sus recursos y establecer los tributos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley que se analiza en este documento, no sin antes manifestar nuestra firme voluntad y compromiso de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

Andrés Restrepo Montoya,  
Viceministro Técnico, Ministerio  
de Hacienda y Crédito Público.

c.c.: Honorable Senador Jorge Eduardo Géchem Turbay. Autor.

Honorable Representante Luis Antonio Serrano Morales. Ponente.

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

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2012 SENADO, 232 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones.*

1.1

UJ-2393-13

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Útica” 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 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, por medio de**

*la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones.*

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene como objeto crear una estampilla cuyo recaudo sería destinado en su ciento por ciento (100%) para la reubicación y/o reconstrucción del municipio de Útica, Cundinamarca, de acuerdo con los estudios y estimativos que sobre el tema realicen las entidades públicas.

Sea lo primero manifestar, que el artículo 162 de la Constitución Política establece:

*“Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”.* (Se resalta).

Por su parte, el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 dispone:

*“Tránsito de legislatura. Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren.*

*Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas”.* (Se resalta).

Se determina de manera clara por la Constitución Política y por la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

Ahora bien, de conformidad con la información que se encuentra en la **Gaceta del Congreso**, el proyecto en estudio fue publicado el día 17 de mayo de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 241 de 2012; la ponencia para primer debate fue publicada el día 30 de mayo de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 289 de 2012 y se aprobó el texto propuesto en primer debate el día 5 de junio de 2012. La ponencia para segundo debate fue publicada el día 8 de junio de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 332 de 2012. Estas etapas se surtieron en la Legislatura 2011-2012 (20 de julio de 2011 al 20 de junio de 2012), razón por la cual, el proyecto de ley hizo tránsito a la siguiente legislatura.

El texto propuesto para segundo debate fue aprobado el día 24 de julio de 2012; la ponencia para tercer debate se publicó el día 5 de septiembre de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 778 de 2012 y el día 13 de septiembre de 2012 en la **Gaceta del Congreso** número 803 de 2012; el texto propuesto se aprobó el 7 de mayo

de 2013. Estas etapas se surtieron en la Legislatura 2012-2013. (20 de julio de 2012 al 20 de junio de 2013).

Como se observa, hasta ese momento el proyecto de ley del asunto había sido considerado en dos legislaturas sin que alcanzara a dársele los cuatro debates correspondientes.

No obstante lo expuesto, el proyecto de ley sigue en curso y durante la presente legislatura, es decir, la comprendida entre el 20 de julio de 2013 y el 20 de junio de 2014, fue publicada la ponencia para cuarto debate en la *Gaceta del Congreso* número 875 de 2013 del 30 de octubre de 2013, con lo cual, se estaría dando trámite al presente proyecto de ley en tres legislaturas, lo que resulta contrario a lo dispuesto en los mencionados artículos 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa se solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Mauricio Cárdenas Santamaría,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

c.c. Honorable Representante Orlando Alfonso Clavijo Clavijo – Autor.

Honorable Senador Fernando Tamayo Tamayo – Ponente.

Honorable Senador Germán Villegas Villas – Ponente.

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

**CONTENIDO**

Gaceta número 11 - Martes, 4 de febrero de 2014

**CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.**  
**OBJECIONES PRESIDENCIALES**

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 008 de 2012 Cámara, 193 de 2012 Senado, por medio de la cual se crea la estampilla pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones..... 1

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 096 Cámara, 278 de 2013 Senado, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional..... 5

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 230 de 2012 Cámara, 272 de 2013 Senado, por la cual se rinde homenaje al Deportivo Independiente Medellín en sus 100 años de existencia. .... 6

**PONENCIAS**

Informe de ponencia, Texto propuesto para segundo debate y Texto definitivo en primer debate al Proyecto de ley número 070 de 2013 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas..... 8

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 101 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 367 de 1997. .... 13

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 32 de 2012 Senado, 232 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo “Construyamos Juntos un Nuevo Útica” y se dictan otras disposiciones. .... 15