



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 842

Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 28 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2015 CÁMARA.

por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones.

I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República por la Bancada del Partido Centro Democrático, integrada por los Senadores: *Honorio Miguel Henríquez* (autor principal), *Álvaro Uribe Vélez*, *Orlando Castañeda* e *Iván Duque Márquez*.

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen Congresional de autoría de los honorable Senadores: *Honorio Miguel Henríquez* (autor principal), *Álvaro Uribe Vélez*, *Orlando Castañeda* e *Iván Duque Márquez*. Fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 29 de julio de 2015 de la presente anualidad, y fue publicado, conforme el mandato legal, en la *Gaceta del Congreso* número 553 de 2015.

El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes para la respectiva designación de los ponentes del mismo; así pues, conforme la Ley 5ª de 1992, se designaron los ahora firmantes como ponentes y Coordinadores ponentes.

II. Objeto del Proyecto

El proyecto de ley pretende prescindir de la tributación sobre la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo,

favoreciendo a los trabajadores que han quedado desempleados.

III. Contenido

El Proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos, incluido la vigencia.

Artículo 1°. Objeto

Artículo 2°. Realiza una adición a las diez (10) exceptuadas del impuesto de renta y complementarios contempladas en el artículo 206 del Estatuto Tributario.

Artículo 3°. Exceptúa la retención en la fuente respecto de las indemnizaciones provenientes de los despidos sin justa causa de los trabajadores consagrada en el artículo 401-3 del Estatuto Tributario.

Artículo 4°. Vigencia.

El proyecto de ley se estructura de la siguiente forma: primero adicionar una excepción a las diez (10) consagradas en el artículo 206 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), respecto la exención del impuesto de renta y complementarios de la indemnización que perciba el trabajador durante su vida laboral y segundo que dicha indemnización quede de igual forma exenta de la retención en la fuente.

Entonces, la primera parte es adicionar al artículo 206 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), el siguiente numeral:

11. El cien por ciento (100%) del valor total del pago por indemnización recibida por el trabajador con ocasión de la terminación de la relación laboral, motivada por el empleador y correspondiente al retiro definitivo. Esta exención es aplicable a

cada terminación que se dé durante la vida laboral del empleado. La exención opera en forma individual y no se computa para lo previsto en el numeral 10 del presente artículo. Ni el procedimiento previsto en el artículo 9º del D. R. 400 de 1987, ni la retención en la fuente establecida en el artículo 92 de la Ley 788 de 2002, le serán aplicables al pago previsto en este artículo.

Esta exención se extenderá al cien por ciento (100%) de los montos de las indexaciones o intereses declarados mediante sentencia.

En consecuencia, la segunda parte modifica el artículo 401-3 del decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario), de la siguiente manera:

Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 206 del presente decreto, estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.

La finalidad es declarar exentas las indemnizaciones que se perciben por despido injustificado del impuesto a la renta y complementarios en consecuencia se deberá eliminar la retención en la fuente que se ocasionan a estas indemnizaciones.

IV. Marco Conceptual

La política fiscal de un país está en cabeza del Gobierno, quien define en el ordenamiento tributario la existencia de algunos o varios tipos de rentas exentas cuyo objetivo es incrementar la inversión, incentivar diferentes actividades económicas lograr objetivos sociales o simplemente impulsar la economía, entre otros¹.

Cabe resaltar que el poder legislativo puede modificar su política fiscal o cualquier otra política (de empleo, vivienda, investigación, etc.) que hayan justificado las citadas exenciones².

Las rentas exentas son una norma excepcional porque su carácter es contrario a la norma general y más concretamente a todo o parte de sus efectos lo cual puede obedecer a políticas y objetivos diversos³ y el legislador puede argumentar razones de equidad o de conveniencia pública para exencionar determinadas partidas incluidas en la base gravable⁴.

En palabras del Consejo de Estado:

¹ BERNATE, José Alejandro “Rentas Exentas” *En* Manual de Derecho Tributario Internacional. Editorial Temis. 2010 pág. 327.

² CALVO ORTEGA, Rafael, Curso de Derecho Financiero. Editorial Civitas. 2015 pág. 207.

³ *Ibidem* pág. 203-204.

⁴ BERNATE Op. cit. pág. 327.

“Las exenciones son un beneficio fiscal por medio del cual el legislador de impuestos, bien sea a nivel nacional departamental o municipal dependiendo de la órbita de influencia del impuesto respectivos, concede un beneficio fiscal que exonera del pago del referido impuesto a quienes realicen una determinada actividad, perciben unos determinados ingresos o se encuentren dentro de las condiciones que en cada caso se señalen. Estas exenciones son de dos clases; las hay de carácter general, que benefician en forma indeterminada a quienes se encuentren dentro de los parámetros fijados en la ley para gozar de ella y en principio no tienen un carácter temporal pero existen también unas exenciones tributarias que se pueden considerar de carácter individual encaminadas específicamente a incentivar un cierto tipo de actividades y con una aplicación temporal para ese grupo específico de beneficiarios”⁵.

El caso concreto refiere a exenciones de carácter general, que benefician a todos aquellos que la ley contempla y carecen de carácter temporal, dentro de las cuales se encuentran las rentas de trabajo exentas, las cuales se perciben en desarrollo de la actividad laboral y específicamente se pretende bajo la presente iniciativa incluir las indemnizaciones percibidas por despidos sin justa causa como rentas exentas.

Para el caso particular, dicha declaración legal impedirá el nacimiento de una obligación tributaria, cuyo sujeto pasivo son los trabajadores contratados a término definido e indefinido y son despedidos injustificadamente, declarando exentos los ingresos derivados del pago de la correspondiente indemnización, de acuerdo con la ley, de la base gravable del impuesto de renta y complementarios.

Para ser admisible la declaración de una renta exenta debe examinarse a la luz del principio de capacidad económica, el cual expresa que “los sujetos deben concurrir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica”⁶, principio que se analiza en el caso concreto con la especial protección de la situación de desempleo; es decir, se deben expresar las razones por las cuales se justifica dicha exención tributaria, argumentos que se manifiestan a continuación:

V. Justificación:

Los autores señalan la importancia y necesidad de atender el riesgo de la población que al terminar su contrato laboral su duración e incidencia en el desempleo, es de gran magnitud o no puede volver al mercado laboral y así generar un sistema impositivo más progresivo donde se protege a la mujer cabeza de hogar, y a la población cercana a cumplir

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C. P.: Guillermo Chahin Lizcano. Fecha .12 de noviembre de 1993. Radicación Número: 5018.

⁶ CALVO ORTEGA Op. cit. pág. 204.

la edad de jubilación, en donde, siendo consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se busca que aumente la cotización de seguridad social en pensiones, donde una vez que la persona se convierte en cesante siga afiliado y cotizando en un régimen pensional de tal forma que al recibir el total de la indemnización asegure con este dinero el sustento para su vejez y de esta forma, apoyar al gobierno en lograr la meta de poder cubrir los pasivos pensionales para las futuras generaciones.

El proyecto, busca eximir el cobro de la tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), equivalente a \$28.279 pesos fijado por la DIAN para el 2015, cuya finalidad es mejorar la condición económica salarial de las familias colombianas, con razón a que los ingresos devengados no han sido constantes a lo largo de su vida laboral. De acuerdo a la experiencia y conocimientos específicos logrados, es a partir de los 35 años donde los trabajadores logran los ingresos máximos, y al quedar desempleados es muy difícil seguir cotizando en los regímenes pensionales, por lo cual al momento de su jubilación su bienestar va a disminuir.

En aras de ilustrar la forma en que se debe liquidar al trabajador despedido sin justa causa, a continuación muestro un ejemplo real y luego describo la situación de este individuo en particular luego de aplicarse la modificación que pretende este proyecto de ley:

Considérese un trabajador con un tipo de contrato a término indefinido, con un sueldo integral mensual de \$8.376.550 pesos, cuya fecha de ingreso fue el 14 de octubre del 2014, y la fecha de retiro y liquidación el 31 de agosto del 2015, el cual no se ausentó ningún día, con un total de 318 días laborados, donde la causa del retiro es a razón de un despido sin justa causa.

Por concepto de liquidación por indemnización (concepto 195) el trabajador recibe \$5.584.367 pesos de los cuales el 25% no hace parte de la base gravable por lo cual la retención se hace sobre \$4.188.275,25 pesos, donde de acuerdo a la normatividad vigente se le descuentan \$837.655 pesos, quedándole al trabajador un saldo de \$4.746.712 pesos.

De acuerdo a los otros ingresos devengados (como lo son las vacaciones en dinero) menos la retención total (en donde se encuentra la retención en la fuente Método 2), el total a pagar a este trabajador es de \$8.125.595, cifra inferior a lo que recibía mensualmente por lo cual en el primer mes luego de ser despedido, no va a poder acceder a la misma canasta de bienes que alcanzaba cuando estaba contratado, y va a tener que ajustar ese dinero para poder mantener sus obligaciones financieras adquiridas para sostener a la familia durante el tiempo de búsqueda de un nuevo empleo, con

el agravante de la situación en donde entre más años tiene, más meses se demora en emplearse de nuevo.

En 2010, según las cifras del DANE, los jóvenes empezaron su vida laboral en promedio a los 24 años donde su punto más alto de participación es de los 35 a los 44 años. Desde este punto su participación empieza a disminuir, por lo cual una gran parte de la población sale del mercado laboral formal antes de la jubilación, y por lo tanto es común que entren a la informalidad donde el 26% de ellos tiene ingresos superiores a un salario mínimo pero debido a su mayor duración en el desempleo, no alcanzan los ingresos suficientes para ahorrar con la periodicidad requerida para asegurar su pensión.

Además hay que resaltar que las tasas de participación laboral de la mujer son más bajas que la de los hombres. Para el trimestre móvil febrero - abril del 2015 de acuerdo al DANE, La tasa de ocupación para hombres fue 69,7 % mayor que la de las mujeres 47,4%. La tasa de desempleo de las mujeres se situó en 12,4% y la de los hombres en 7,1% situación más alarmante aun, donde la tasa global de participación fue 75,0% para los hombres y 54,2% para las mujeres.

En general los hombres tienen procesos de búsqueda de empleo más cortos que las mujeres por lo cual la duración del desempleo es menor para los hombres. De acuerdo a la gran encuesta integrada de hogares GEIH del DANE para el 2012, el 50% de los hombres han conseguido empleo en menos de un año en tanto que, para las mujeres el tiempo requerido para alcanzar el 50% es de 24 meses.

La duración del desempleo disminuye con la edad hasta cierto punto en el rango de los 29 y 40 años, pero a partir de dicha edad aumenta para cuantiles 50% y 75% de esta población. Esto indica que la duración del desempleo de los jóvenes es menor que la de las personas mayores. Las pruebas estadísticas de diferencia de la duración muestran que el comportamiento entre los grupos es estadísticamente diferente donde las mujeres se demoran más en salir del desempleo. Después de los 51 años el 50% de las mujeres consiguen empleo luego de 36 meses de búsqueda, si bien la incidencia es menor en esta población es mayor para las mujeres, y el riesgo de quedar desempleado representa un grave problema para su bienestar y el de las personas a su cargo.

Vemos como esta retención recae sobre la indemnización que el trabajador recibe al momento de su retiro, la cual para esa coyuntura determinada funciona como un colchón financiero que ayuda a soportar los gastos del trabajador y de su familia, mientras este permanece en un periodo de cesación. Por lo cual, al incorporar a la lista de rentas exentas la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada y al introducir la modificación propuesta al

artículo que reglamenta la retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, se está favoreciendo a las personas que entran en un periodo cesante para que cuenten con un capital mayor y puedan afrontar sus obligaciones de una forma más activa.

En especial, el presente proyecto de ley tiende a proteger a los padres y madres cabezas de hogar, quienes han asumido obligaciones a lo largo de su vida laboral para mejorar el bienestar de su familia, a los cuales, por un despido sin justa causa han quedado cesantes y su indemnización se ve reducida, por lo cual pone en riesgo temas tan importantes como la educación de los hijos y el mantenimiento de la familia durante los meses en que permanece desempleado, siendo mayor el tiempo de búsqueda en la medida que la edad aumenta.

El objetivo del proyecto es minimizar el impacto negativo de los trabajadores al ser despedidos sin justa causa, permitiendo que las familias puedan consumir la misma canasta familiar de bienes y servicios a la que podían acceder cuando se contaba con un ingreso laboral al tener un contrato de trabajo, al ser despedido el trabajador, por medio de la indemnización se logra mantener el consumo de la misma canasta de bienes, por lo cual la parte que se deja de gravar, le sirve como un seguro o un colchón financiero a la familia, cuyos ingresos por parte de la indemnización se verán reflejados en consumo durante el tiempo de búsqueda, dinamizando la economía.

• Contexto Internacional: Caso Perú

La desafectación de impuestos sobre la indemnización por despido sin justa causa es un mecanismo nuevo para los colombianos pero algo común entre los peruanos; es así que con el Decreto Supremo N° 179-2004-EF de la República del Perú, en el capítulo IV, artículo 18, se incluyen como ingresos inafectos al puesto sobre la renta “Las indemnizaciones previstas por las disposiciones laborales vigentes”, entre ellas encontramos la indemnización por despido injustificado, la indemnización por vacaciones no gozadas, la indemnización por no reincorporar a un trabajador cesado en un procedimiento de cese colectivo, entre otras.

Se entiende entonces que, la indemnización al trabajador despedido sin justa causa, emana de un acto unilateral del empleador que no entra a engrosar el patrimonio del trabajador despedido, si no que actúa como sanción para el empleador y como alivio momentáneo para el empleado que ha quedado cesante de manera imprevista; recordemos que si sobre la persona recae alguna de las causales de despido justificado, esto depende precisamente del actuar del trabajador, es entonces predecible y previsible el despido del trabajador como consecuencia de su actuar; pero si el trabajador tiene un rendimiento promedio y se ajusta a la normatividad vigente, el despido va a ser imprevisible e impredecible, por lo cual el trabajador no

tendrá tiempo para tomar alguna medida paliativa frente a sus obligaciones y deudas, quedando de un momento a otro sin una renta fija, frente a la cual se calculó el nivel de endeudamiento.

VI. Marco Jurídico

El proyecto se fundamenta y cumple con el mandato constitucional en relación al contenido de las iniciativas legislativas y la competencia del congreso, al respecto:

“Artículo 150 numeral 12 establece: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones [...]: 12. “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

“Artículo 154. 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.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subrayado fuera del texto).

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período

do que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

“Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

De manera que, si bien la iniciativa legislativa cumple con las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley consagradas en la normatividad, cabe resaltar que las leyes que decreten impuestos, exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.)⁷.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha reconocido que en la segunda hipótesis que contempla el artículo 154 de la Constitución Política, la cual refiere: (ii) “[...] un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista [...] se requiere el aval del Gobierno.”

Es decir, que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior⁸, sino también debe entenderse que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental, así las cosas dicha coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias⁹.

En conclusión, resulta imprescindible aclarar que la presente iniciativa siendo de origen congresional sobre materias que comprometen aspectos propios de las competencias del Gobierno, deberá contar con la respectiva manifestación y consentimiento de la voluntad legislativa gubernamental antes de su aprobación en plenarias, de lo contrario el proyecto de ley podría tener un vicio de inconstitucionalidad insubsanable sin la participación del Ejecutivo.

De igual forma debe darse observancia a los siguientes principios en materia tributaria:

Principio de Legalidad del tributo: de acuerdo con el principio de legalidad, todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca y la competencia para imponerlo radica en el Congreso, las

asambleas departamentales y los concejos municipales como órganos de representación popular¹⁰.

Principio de Certeza del tributo.: en virtud del principio de certeza, la norma que establece el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.¹¹

Principio de Irretroactividad del tributo: la ley que impone un impuesto no puede aplicarse a hechos generadores ocurridos antes de su vigencia¹².

Principio de Equidad tributaria: es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribire formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual¹³.

Principio de Eficiencia del tributo: implica que debe existir una relación de equilibrio entre los costos que la administración debe asumir para el recaudo del tributo y las sumas recaudadas, es decir, se trata de generar el mayor recaudo al menor costo¹⁴.

Principio de Igualdad tributaria: es la creación y aplicación idéntica de la ley a todos los sujetos contribuyentes sin introducir diferencias debidas a su situación personal o a las relaciones que existan entre ellos; y en sentido negativo como la eliminación de discriminaciones en una situación semejante o similar y esta tiene dos proyecciones: igualdad en la ley e igualdad en la aplicación de la ley.¹⁵

Además, la indemnización que se le otorgan a los empleados al terminar su vinculación laboral como consecuencia de un despido sin justa causa, está contemplada en los artículos 62, 63 y 64 del Código Sustantivo del Trabajo, en los cuales se prevén las justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo unilateralmente por cualquiera de las partes y la fórmula para calcular la sanción por no atender las justas causas al dar por terminada este tipo de relaciones.

Ahora bien, el artículo 5° de la Constitución Política de Colombia, define a la familia como la institución básica de la sociedad, lo cual es ratificado por el artículo 42 constitucional, al mismo tiempo que plantea prerrogativas y una protección integral sobre este núcleo fundamental.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-664 de 2009. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia. C-776 de 2003. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷ CASTRO DE CIFUENTES, Marcela, artículo “Fundamentos de derecho de los negocios para no abogados, Universidad de los Andes, Bogotá 2013.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1007 de 2000. M. P. (e) Cristina Pardo Schlesinger

⁹ *Ibidem*.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY No. 040 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><i>“por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del Artículo 206 y se adiciona del Estatuto Tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones”</i></p>	<p><i>“por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del Artículo 206 y se modifica el artículo 401-3 del Estatuto Tributario”</i></p>	<p>Consideramos que al incluir las palabras modificación del artículo 401-3 en el título se incluye de forma global el tema del que trata el mismo, De la misma manera al suprimir <i>(el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones)</i> se precisa el objeto del proyecto de ley al marco de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley al Congreso.</p>
<p>Artículo 1º. <i>Objeto:</i> La presente ley tiene por objeto prescindir de la tributación sobre la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, favoreciendo a los trabajadores que han quedado desempleados.</p>	<p>Igual</p>	
<p>Artículo 2º. Adiciónase al artículo 206 del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, el siguiente numeral: 11. El cien por ciento (100%) del valor total del pago por indemnización recibida por el trabajador con ocasión de la terminación de la relación laboral, motivada por el empleador y correspondiente al retiro definitivo. Esta exención es aplicable a cada terminación que se dé durante la vida laboral del empleado. La exención opera en forma individual y no se computa para lo previsto en el numeral 10 del presente artículo. Ni el procedimiento previsto en el artículo 9º del D. R. 400 de 1987, ni la retención en la fuente establecida en el artículo 92 de la Ley 788 de 2002, le serán aplicables al pago previsto en este artículo. Esta exención se extenderá al cien por ciento (100%) de los montos de las indexaciones o intereses declarados mediante sentencia.</p>	<p>Artículo 1º. Adiciónase al artículo 206 del Estatuto Tributario, el siguiente numeral: 11. El cien por ciento (100%) del valor total del pago por indemnización recibida por el trabajador con ocasión de la terminación de la relación laboral, motivada por el empleador y correspondiente al retiro definitivo. Esta exención es aplicable a cada terminación que se dé durante la vida laboral del empleado. La exención opera en forma individual y no se computa para lo previsto en el numeral 10 del presente artículo. Ni el procedimiento previsto en el artículo 9º del D. R. 400 de 1987, ni la retención en la fuente establecida en el artículo 92 de la Ley 788 de 2002, le serán aplicables al pago previsto en este artículo. Esta exención se extenderá al cien por ciento (100%) de los montos de las indexaciones o intereses declarados mediante sentencia.</p>	<p>Consideramos que por técnica legislativa el artículo 2º no debe contener la transcripción literal del objeto de la norma a adicionar. Y de forma concreta se refiere únicamente al Estatuto Tributario redacción que otorga mayor claridad.</p>
<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 401-3 del decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 401-3º. Retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria. Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 206 del presente decreto, estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 401-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 401-3º. Retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria. Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 206 del presente decreto, estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.</p>	<p>Consideramos que el artículo tercero con aras de dar mayor claridad no se hará referencia al título completo de la norma a modificar sino únicamente se referirá al Estatuto Tributario.</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY No. 040 DE 2015 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 4°. <i>Vigencia y Derogaciones.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	IGUAL	

De los honorables Representantes,


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


PIERRE EUGENIO GARCÍA JACQUIER
Representante a la Cámara


EDUARDO A. CRISSIEN BORRERO
Representante a la Cámara


JACK HOUSNI JALLER
Representante a la Cámara

VIII. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir Informe de Ponencia favorable para Primer Debate ante Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República del Proyecto de ley número 040 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


PIERRE EUGENIO GARCÍA JACQUIER
Representante a la Cámara


EDUARDO A. CRISSIEN BORRERO
Representante a la Cámara


JACK HOUSNI JALLER
Representante a la Cámara

ARTICULADO DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 y se modifica el artículo 401-3 del Estatuto Tributario.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.*

La presente ley tiene por objeto prescindir de la tributación sobre la indemnización por terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo, favoreciendo a los trabajadores que han quedado desempleados.

Artículo 2°. Adiciónase al artículo 206 del Estatuto Tributario, el siguiente numeral:

11. El cien por ciento (100%) del valor total del pago por indemnización recibida por el trabajador con ocasión de la terminación de la relación laboral, motivada por el empleador y correspondiente al retiro definitivo. Esta exención es aplicable a

cada terminación que se dé durante la vida laboral del empleado. La exención opera en forma individual y no se computa para lo previsto en el numeral 10 del presente artículo. Ni el procedimiento previsto en el artículo 9° del D. R. 400 de 1987, ni la retención en la fuente establecida en el artículo 92 de la Ley 788 de 2002, le serán aplicables al pago previsto en este artículo.

Esta exención se extenderá al cien por ciento (100%) de los montos de las indexaciones o intereses declarados mediante sentencia.

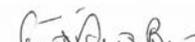
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 401-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 401-3°. Retención en la fuente en indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria.

Las indemnizaciones derivadas de una relación laboral o legal y reglamentaria, con excepción a lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 206 del presente decreto, estarán sometidas a retención por concepto de impuesto sobre la renta, a una tarifa del veinte por ciento (20%) para trabajadores que devenguen ingresos superiores al equivalente de doscientas cuatro (204) Unidades de Valor Tributario (UVT), sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 488 de 1998.

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

De los honorables Representantes,


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente


PIERRE EUGENIO GARCÍA JACQUIER
Representante a la Cámara


EDUARDO A. CRISSIEN BORRERO
Representante a la Cámara


JACK HOUSNI JALLER
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos económicos)

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2015. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 040 de 2015 Cámara, *por medio de la*

cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del estatuto tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones. Autores: honorables Senadores *Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez, Iván Duque Márquez, Orlando Castañeda Serrano* y otras firmas ilegibles. Suscrita por los honorables Representantes *Lina María Barrera Rueda, Eduardo Alfonso Crissien Borrero, Pierre Eugenio García Jacquier*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedente de la iniciativa

En el periodo 2009 se puso a consideración del Congreso una iniciativa semejante, el Proyecto de ley número 107 Cámara, por el Representante a la Cámara *Musa Besaile Fayad*, con el que buscaba se reconociera la infertilidad como una enfermedad, y se autorizara su inclusión en el Plan Obligatorio de Salud.

En la Legislatura 2013-2014 también se presentó por parte del Representante a la Cámara *Laureano Acuña*, el Proyecto de ley número 109 de 2013 Cámara, por medio de la cual se quería reconocer la infertilidad como enfermedad y se establecían criterios para su cobertura médico-asistencial por parte del sistema de salud del Estado.

Las anteriores iniciativas fueron archivadas. De ellas, el Proyecto de ley que nos ocupa, número 082 de 2015 Cámara, plasmó las iniciativas anteriores.

Los autores son *Martha Patricia Villalva Hod-walker, Ana María Rincón Herrera, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Albert Díaz Lozano, Carlos Arturo Correa Mojica, Eduardo A. Diazgranados Abadía, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jairo Enrique Castiblanco Parra, Juan Felipe Lemos Uribe, Christian José Moreno Villamizar, Cristóbal Rodríguez Hernández, Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Martha Cecilia Curi Osorio, Luz Adriana Moreno Marmolejo* y los honorables Senadores *Jimmy Chamorro Cruz, Armando Alberto Benedetti Villaneda* y otras firmas ilegibles.

rro Cruz, Armando Alberto Benedetti Villaneda y otras firmas ilegibles.

2. Competencia

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Asimismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa parlamentaria.

3. Contenido del proyecto de ley

El objeto del proyecto es reconocer la infertilidad, como una enfermedad, que afecta y restringe el pleno goce de la salud humana, y garantizar el acceso total a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción y a las técnicas de fertilización reconocidas por la (OMS), a través de su inclusión en el Plan de Beneficios.

El proyecto de ley cuenta con 14 artículos a saber:

Artículo 1°. Objeto;

Artículo 2°. Definición;

Artículo 3°. Campo de aplicación;

Artículo 4°. Institución encargada;

Artículo 5°. Inclusión en el Plan de Beneficios;

Artículo 6°. Requisitos para acceder a la atención;

Artículo 7°. Centros de atención especializada;

Artículo 8°. Registro único;

Artículo 9°. Asociaciones público-privadas;

Artículo 10. Formación de talento humano;

Artículo 11. Registro presupuestal;

Artículo 12. Derecho a la frecuencia de los tratamientos por año/paciente;

Artículo 13. Información y difusión;

Artículo 14. Vigencia.

4. Marco Constitucional

Los derechos sexuales y reproductivos en la Constitución de 1991 están implícitos en los derechos fundamentales a la vida digna (artículos 1° y 11), a la igualdad (artículos 13 y 43), al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), a la información (artículo 20), a la salud (artículo 49 y a la educación (artículo 67), entre otros.

Las prerrogativas que conceden los derechos sexuales y reproductivos son parte de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de 1991.

5. Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional concluyó, en la Sentencia T-732 de 2009 sobre los derechos sexuales y reproductivos en la Constitución de 1991 y en

el bloque de constitucionalidad, que los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación.

La Sentencia T-732 de 2009 afirma que:

“Esta primera aproximación nos indica que (los derechos sexuales y reproductivos) abarcan pretensiones de libertad, que exigen del Estado abstenciones, pero también contienen reivindicaciones de tipo prestacional, que requieren del mismo una actividad concreta, las cuales deberán ser desarrolladas por el legislador y la administración para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan, tal y como sucede con todos los derechos según la jurisprudencia constitucional. En esta tarea, tanto el legislador como la administración deberán respetar los mandatos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución), para lo cual deben tener en cuenta las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen estas normas.

Con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia es posible afirmar que los derechos reproductivos reconocen y protegen (i) la autodeterminación reproductiva y (ii) el acceso a servicios de salud reproductiva.

Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida, pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado.

En virtud de la autodeterminación reproductiva se reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia. Ello encuentra su consagración normativa en el artículo 42 de la Constitución que prescribe que “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos”.

[...]

“los derechos reproductivos reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas, en especial a las mujeres, de acceder a servicios de salud reproductiva. Estos incluyen, entre otros, [...]

(iv) La prevención y tratamiento (de) las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino”.

La Corte IDH, al estudiar los asuntos puestos a consideración señaló, en cuanto al alcance de los derechos a la integridad personal, a la libertad personal y a la vida privada y familiar, que (i) la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho a la vida familiar, al reconocer el papel central de la familia, lo que conlleva, entre otras obligaciones, a favorecer de manera más amplia el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar; (ii) el derecho a la vida familiar se relaciona con la autonomía reproductiva y el acceso a los servicios de salud reproductiva; y (iii) los derechos a la vida privada y familiar y a la integridad personal se hallan directamente relacionados con la atención en salud, conclusión a la que llega ante las situaciones de angustia y ansiedad, así como los impactos graves por la falta de atención médica o accesibilidad a ciertos procedimientos de salud¹. [Subrayado nuestro].

Según la OMS, “si bien el papel y la condición de la mujer en la sociedad no deberían ser definidos únicamente por su capacidad reproductiva, la feminidad es definida muchas veces a través de la maternidad. En estas situaciones el sufrimiento personal de la mujer infecunda es exacerbado y puede conducir a la inestabilidad del matrimonio, a la violencia doméstica, la estigmatización e incluso el ostracismo”². [Subrayado nuestro].

De conformidad con la Recomendación General 24 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), “la negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esa clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que prestan esos servicios”. De igual forma, ha resaltado que una de las obligaciones estatales consiste en garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios de salud en la esfera de la salud sexual y genésica³.

El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, estableció que “deberían proporcionarse técnicas de fecundación in vitro de conformidad con directrices éticas y normas médicas apropiadas” para combatir la infertilidad,

¹ Sentencia T-274/2015 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

² Ídem.

³ Ídem.

lo que guarda estrecha relación con el goce de los beneficios del progreso científico. Sobre este punto precisó:

“Partiendo de este amplio reconocimiento, señaló la Corte IDH que ‘[d]el derecho de acceso al más alto y efectivo progreso científico para el ejercicio de la autonomía reproductiva y la posibilidad de formar una familia[,] se deriva el derecho a acceder a los mejores servicios de salud en técnicas de asistencia reproductiva, y, en consecuencia, la prohibición de restricciones desproporcionadas e innecesarias de iure o de facto para ejercer las decisiones reproductivas que correspondan en cada persona”⁴.

Pese a todos los argumentos señalados por varias sentencias de la Corte Constitucional, reconocemos que el incluir los tratamientos de reproducción asistida al POS generará un alto costo que afectaría la sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social en salud y en un país como Colombia con escasez de recursos, se deben determinar prioridades en materia de gasto público y social. Es por ello que la reglamentación que realice el Ministerio de Salud y Protección Social debe de ser sensata y completamente ajustada a la realidad fiscal del país. Pese a que existe una cuota moderadora, estos tratamientos específicos deberán ser cofinanciados de acuerdo a la capacidad económica de la pareja objeto del tratamiento, para así lograr un equilibrio en la prestación del servicio.

6. Experiencia internacional⁵

En varios países del mundo los tratamientos de fertilidad y de reproducción asistida se encuentran incluidos en los planes de salud.

En **Argentina**, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionó el cinco (5) de junio de dos mil trece (2013) la Ley 26.862, cuyo objeto es garantizar el acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida. Dicha norma incluye en el Programa Médico Obligatorio (PMO) los procedimientos y las técnicas que la Organización Mundial de la Salud define como de reproducción médicamente asistida, entre ellos, la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las técnicas de reproducción asistida (TRA), y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud de la Nación, así como los de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo, con los criterios y modalidades de cobertura que establezca la autoridad de aplicación, la cual no podrá introducir requisitos o limitaciones que impliquen la exclusión debido a la orientación sexual o al estado civil de los destinatarios. La cobertura prestacional la deben brindar los establecimientos

asistenciales de los tres (3) subsectores de la salud: público, seguridad social (obras sociales) y privado (medicina prepaga). La Ley 26.862, que busca materializar la prevalencia de los derechos de toda persona a la paternidad/maternidad y a formar una familia, en íntima conexión con el derecho a la salud, fue reglamentada por el Decreto 956 de 2013, normativa que identifica las técnicas de reproducción médicamente asistida de baja y alta complejidad comprendidas en la ley, ubicando entre estas últimas a la fecundación in vitro.

En **Brasil**, el Ministerio de Salud mediante la Portaria (Ordenanza) número 3149 del veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012), destinó recursos financieros a los establecimientos de salud que realizan procedimientos de atención a la reproducción humana asistida, en el ámbito del sistema único de salud (Sistema Único de Saúde – SUS), incluyendo la fertilización in vitro y/o la inyección intracitoplasmática de espermatozoides, bajo las siguientes consideraciones: (i) la Constitución de 1988 consagra en el Título VIII del Orden Social, en el Capítulo VII, artículo 226, párrafo 7º, la responsabilidad del Estado con respecto a la planificación familiar; (ii) la asistencia en la planificación familiar debe incluir la provisión de todos los métodos y técnicas para la concepción y la anticoncepción, científicamente aceptados, de conformidad con la Ley 9263 del doce (12) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), que regula el artículo 226 de la Constitución Federal que se ocupa de la planificación familiar; (iii) la Portaria (Ordenanza) número 426/GM/MS del veintidós (22) de marzo de dos mil cinco (2005), instituye la Política Nacional de Atención Integral en Reproducción Humana Asistida; (iv) la Portaria (Ordenanza) número 1459/GM/MS del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), instituyó en el ámbito del sistema único de salud (SUS) la Red Cigüeña, cuyos artículos 2º y 4º consagran la garantía de acceso a acciones de planificación reproductiva; (v) la necesidad de las parejas a la atención de la infertilidad en referencia a los servicios de alta complejidad para la reproducción humana asistida, y (vi) entendiéndose que ya existe un conjunto de iniciativas de atención a la reproducción humana asistida en el SUS, y que las normas para el financiamiento de los servicios en el ámbito de dicho sistema están en la fase de definición.

En **Uruguay**, el poder legislativo mediante la Ley 19.167 del doce (12) de noviembre de dos mil trece (2013), reguló las técnicas de reproducción humana asistida acreditadas científicamente, así como los requisitos que deben cumplir las instituciones públicas y privadas que las realizan. Entre estas técnicas, se incluyeron la inducción de la ovulación, la inseminación artificial, la microinyección espermática (ICSI), el diagnóstico genético preimplantacional, la fecundación in vitro, la transferencia de embriones, la transferencia intratubárica de gametos, cigotos y embriones, la criopreservación de gametos y embriones, la donación

⁴ Ídem.

⁵ Tomada de la exposición de motivos del proyecto de ley aquí tratado.

de gametos y embriones y la gestación subrogada en la situación excepcional contemplada en el artículo 25 de la ley, que pueden aplicarse a toda persona como principal metodología terapéutica de la infertilidad, en la medida que se trate del procedimiento médico idóneo para concebir en el caso de parejas biológicamente impedidas para hacerlo, así como en el caso de mujeres con independencia de su estado civil.

El artículo 3° del texto normativo establece como deber del Estado garantizar “que las técnicas de reproducción humana asistida queden incluidas dentro de las prestaciones del Sistema Nacional Integrado de Salud”. El artículo 5°, diferencia entre los procedimientos de reproducción humana asistida de alta complejidad y baja complejidad y establece su cobertura. Así, define como técnicas o procedimientos de baja complejidad aquellos en función de los cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide se realiza dentro del aparato genital femenino, los cuales quedan comprendidos dentro de los programas integrales de asistencia que deben brindar las entidades públicas y privadas que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud y serán financiados por este, cuando la mujer no sea mayor de cuarenta (40) años. Continúa señalando la disposición normativa que las técnicas o procedimientos de alta complejidad son aquellas en virtud de las cuales la unión entre el óvulo y el espermatozoide tiene lugar fuera del aparato femenino, transfiriéndose a este los embriones resultantes, sean estos criopreservados o no, precisando que serán parcial o totalmente subsidiados hasta un máximo de tres intentos, a través del Fondo Nacional de Recursos con el alcance y condiciones que establecerá la reglamentación a dictarse por el poder ejecutivo. Igualmente, indica que las prestaciones a brindarse incluyen los estudios necesarios para el diagnóstico de la infertilidad así como el tratamiento, material de uso médico descartable y otros estudios que se requieran, el asesoramiento y la realización de los procedimientos terapéuticos de reproducción humana asistida de alta y baja complejidad, las posibles complicaciones que se presenten y la medicación correspondiente en todos los casos.

En Chile también se viene avanzando en el tema del acceso a las técnicas de reproducción asistida (TRA). Recientemente se aprobó la ley de reproducción asistida, después de un largo proceso de acercamiento y sensibilización del tema. La Ministra de Salud precisó que se aplicará por etapas “debido al alto costo que implicará para el Estado. En una primera instancia las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) deberán ofrecer las técnicas de baja complejidad (inseminación artificial y medicación para relaciones sexuales programadas) y solo en algunas excepciones brindarán las de alta complejidad (esencialmente, fertilización in vitro)”.

En México, hasta el momento no se ha regulado el derecho a la planificación familiar en el espec-

to referente a la fertilización como una prestación pública a cargo del erario popular, pues aún está en la fase de discusión la reglamentación general de la materia, que incluye lo relativo a los métodos de reproducción asistida. No obstante, en lo que tiene que ver con el acceso a los tratamientos de fertilidad humana y procreación asistida, con cargo a los recursos del Estado, se cuenta con la vía de los hospitales públicos y especializados dependientes de la Secretaría de Salud, que recuperan una cuota por la prestación del servicio, proporcional al resultado de un examen socioeconómico individualizado realizado al paciente, como es el caso del Hospital de la Mujer que presta el servicio de atención a la infertilidad en el ramo de la atención médica en ginecología. Dichos centros hospitalarios cuentan además con un Cuadro Básico de Insumos aprobado por la Secretaría de Salud para la Atención Médica Básica, en donde se enlistan los medicamentos cuya provisión corre por cuenta del Estado, que para el año en curso (2014) incluye como artículos 10 y 20 del apartado 9 “Ginecología”, las sustancias Clomifeno y Gonadotropinas, propias del tratamiento patológico de la infertilidad. A estos medicamentos tienen acceso, incluso, las personas que hacen parte del seguro popular, cuyos servicios se encuentran descritos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud de Intervención Pública; en el que rige actualmente no se consideran los métodos de reproducción humana asistida. El seguro social de los trabajadores y el de los servidores públicos al servicio del Estado, presta ayudas de planificación familiar como asistencia médica preventiva en salud, ya sea a través de su personal e instalaciones, o indirectamente por medio de instituciones públicas o privadas con quienes celebra convenios para tal efecto, además, goza de autonomía para su organización y la administración de los recursos. Los institutos han incluido en su planilla de servicios, tanto el tratamiento a nivel patológico de la infertilidad, como los procedimientos de reproducción asistida, y basta con que se cumplan con las cuotas propias del trabajador o prestador de servicios, para que junto con su pareja puedan tener acceso a tales procedimientos de alta y baja complejidad de fertilización humana.

Como puede observarse, cinco (5) países de la región, con una situación económica, social y política similar a la de Colombia, han avanzado en la regulación de las técnicas y los tratamientos de reproducción humana asistida, y/o en su inclusión en el sistema público de salud o en los seguros sociales. Ello facilita que el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, a partir de las experiencias acumuladas, revise la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida, e inicie una discusión pública y abierta de la política pública que incluya

en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas.

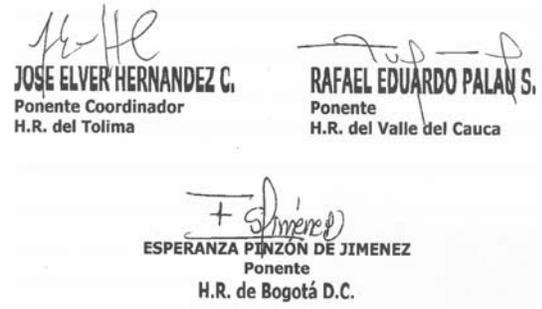
Lo anterior, sin desconocer que la ampliación progresiva del plan de beneficios debe sopesar el contraargumento del equilibrio financiero del sistema de salud. Pero, si bien esta condición, que ha funcionado como una suerte de contención de los costos al interior del régimen, debe ser tenida en cuenta, permitiendo que el avance sea progresivo y modulado, no puede ser un argumento per se para paralizar en el tiempo la extensión del plan obligatorio de salud.

7. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, nos permitimos rendir Informe de Ponencia favorable para primer debate ante a la Comisión Séptima de la honorable Cámara de

Representantes, Proyecto de ley número 082 de 2015, Cámara, *por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones*, junto con el pliego de modificaciones propuesto y solicitamos a los honorable Representantes proceder a su discusión y aprobación.

De los honorables Representantes,



8. Modificaciones propuestas para primer debate

Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara	Modificaciones propuestas para primer debate
"Por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones"	"Por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se establecen lineamientos para la Política Pública en tratamientos de reproducción humana asistida y se dictan otras disposiciones"
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene como fin reconocer la infertilidad, como una enfermedad que afecta y restringe el pleno goce de la salud humana, y garantizar el acceso total a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción y a las técnicas de fertilización reconocidas por la (OMS), a través de su inclusión en el Plan de Beneficios.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Reconocer la infertilidad como enfermedad , y establecer los lineamientos para la Política Pública en tratamientos de reproducción humana asistida, entre ellos la fertilización in vitro, para que sea incluida dentro del plan obligatorio de salud, previo estudio del impacto fiscal.
Artículo 2°. <i>Definición.</i> La infertilidad es una enfermedad del sistema reproductivo definida como la incapacidad de lograr un embarazo clínico después de doce (12) meses o más de relaciones sexuales no protegidas. A su vez, se entiende por reproducción médicamente asistida a los procedimientos y técnicas realizados con asistencia médica para la consecución de un embarazo.	Artículo 2°. <i>Definiciones.</i> Infertilidad: La infertilidad es una enfermedad del sistema reproductivo que impide lograr un embarazo clínico después de doce (12) meses o más de relaciones sexuales no protegidas. Técnicas de reproducción humana asistidas: se entiende por técnicas de reproducción humana asistidas todos los tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación tanto de ovocitos como de espermatozoides o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo.
Artículo 3°. <i>Campo de aplicación.</i> La presente ley se aplicará a todos los ciudadanos afiliados en el Sistema de Salud Pública del Estado Colombiano.	Artículo 3°. <i>Campo de aplicación y requisitos para ser beneficiario.</i> La presente ley se aplicará a todos los ciudadanos afiliados en el Sistema de Salud Pública, para lo cual se requiere: a) Ser ciudadano colombiano de nacimiento o poseer la nacionalidad colombiana. b) Cumplir con los requisitos reglamentados por el Ministerio de Salud y Protección Social.
Artículo 4° El Ministerio de Salud es la autoridad encargada de la aplicación de la presente Ley y debe proporcionar las medidas necesarias para garantizar el derecho igualitario a todos los usuarios.	Artículo 4°. <i>Entidad responsable.</i> El Ministerio de Salud y protección Social es la autoridad encargada de la aplicación de la presente ley. Parágrafo. En un término de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social: a) Determinará entre otros requisitos: la edad, condición de la salud del paciente, número de ciclos o intentos que deban realizarse, frecuencia, capacidad económica del afiliado, tipo de infertilidad originaria o secundaria a tratar, para poder acceder al derecho de tratamiento de reproducción humana asistida; así como las demás condiciones y/o requisitos que estime pertinentes; b) Definirá los sistemas sanitarios, la infraestructura técnica, tecnológica y contractual requerida para la prestación e inclusión de este servicio en el POS.

Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara	Modificaciones propuestas para primer debate
	Artículo 5°. <i>Determinación del impacto fiscal.</i> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinará en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del estudio enunciado en el artículo 4°, el impacto fiscal que generará la inclusión del tratamiento de la reproducción humana asistida en el plan de beneficios.
<p>Artículo 5°. <i>Inclusión en el Plan de Beneficios.</i> Se incluirán en Plan de Beneficios, dentro de la atención por parte del Estado y los particulares que participan del Sistema de Salud, entre otros procedimientos y tratamientos: la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA); y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud. Igualmente quedarán incluidos los procedimientos de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Salud en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición de la presente ley, deberá reglamentar específicamente la atención para el tratamiento de la infertilidad dentro del Sistema de Salud.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Inclusión en el Plan de Beneficios.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social una vez obtenida la cifra del impacto fiscal antes enunciado, deberá, a partir de ese momento y en un plazo no superior de seis (6) meses:</p> <p>a) Reglamentar esta ley; b) Incluir el tratamiento de reproducción humana asistida dentro del plan de beneficios; c) Realizar la apropiación presupuestal necesaria para tal fin.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Requisitos para acceder a la atención.</i> Además de lo establecido en el artículo 2° de la presente ley, para acceder a sus beneficios, las personas deberán ser ciudadanos colombianos o tener un mínimo de 5 años de residencia en nuestro país, haberse diagnosticado problemas de infertilidad verificables por un profesional competente, comprobarse la necesidad en dicho paciente, demostrar que no cuenta con los recursos necesarios para costear el tratamiento. Tendrán prioridad aquellas parejas que aún no hayan tenido hijos (infertilidad primaria). Se contemplarán los tratamientos de alta complejidad que deberán ser analizados por un Consejo Médico Consultivo de Fertilidad Asistida y un Comité de Bioética que abordará casos específicos.</p>	<p>Se fusiona artículo 7° con el artículo 3°.</p>
<p>Artículo 7°. <i>Centros de atención especializada.</i> El Estado y los particulares que participan del Sistema de Salud desarrollarán, en la órbita de sus competencias, todas aquellas actividades que sean necesarias para que quienes soliciten tratamientos para la fertilidad accedan al procedimiento en condiciones de oportunidad, calidad, seguridad y obligación de garantía, para lo cual será imperativo asegurando, de esta manera, que dentro de las redes públicas de prestadores del servicio de salud se cree e implemente los centros de atención especializada en las diferentes empresas sociales del Estado departamental, distrital y municipal que garantice el servicio y cuente con el personal médico profesional idóneo y suficiente.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá incentivar la investigación y equipamiento con tecnología de punta en este tipo de tratamientos para lo cual Colciencias y los Ministerios de Salud y Educación priorizarán recursos para la investigación y preparación de profesionales colombianos en el tema de infertilidad humana, demostrando que los tratamientos aplicados tienen evidencia científica.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para regular, la inspección, vigilancia y control de los centros médicos que realicen los diagnósticos y tratamientos de la infertilidad y los procedimientos de la fertilidad asistida. Elaborarán estadísticas para el conocimiento, estudio y seguimiento de esta problemática, propiciarán el desarrollo de centros de referencia de procreación humana asistida integral en los hospitales público y la firma de convenios asistenciales con entidades privadas con el fin de cubrir la atención de la población afectada.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Investigación, vigilancia y prevención.</i> El Gobierno nacional incentivará la investigación y equipamiento con tecnología de punta en este tipo de tratamientos.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para regular, la inspección, vigilancia y control de los centros médicos que realicen los diagnósticos y tratamientos de reproducción humana asistida.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social:</p> <p>a) Ofrecerá a la población el acceso oportuno a la información relacionada con la prevención de la infertilidad; b) Fomentará la formación de los profesionales de la salud en el área de la infertilidad, desde una perspectiva integral; c) Impulsará campañas dirigidas a la población, relativa al problema de la infertilidad y su abordaje terapéutico por parte del sistema de salud, en temas como: hábitos de vida saludables que actúan como factores protectores de la infertilidad sobreviniente; la relación entre las causas de la infertilidad y otras patologías asociadas; los programas y tratamientos de infertilidad; y otros temas relevantes para la atención integral de esta enfermedad; d) Elaborará estadísticas pertinentes.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Registro Único.</i> El Ministerio de Salud creará un registro único en el que deben estar inscritos todos aquellos establecimientos sanitarios habilitados para realizar procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida. Quedan incluidos los establecimientos médicos donde funcionan bancos receptores de gametos y/o embriones. Los procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistida solo pueden realizarse en los establecimientos sanitarios habilitados que cumplan con los requisitos que determine el Ministerio de Salud.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Registro Único.</i> El Ministerio de Salud y Protección Social creará un registro único en el que estarán los centros de atención especializada, autorizados para realizar procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida, así como de los pacientes tratados. Quedan incluidos los bancos receptores de gametos y/o embriones. Los procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida solo podrán realizarse en los centros de atención especializada que estén en el Registro y que por lo tanto, cumplen con los requisitos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>

Proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara	Modificaciones propuestas para primer debate
Artículo 9°. <i>Asociaciones Público-privadas.</i> Para los propósitos de la presente ley, y con el fin de garantizar la cobertura de los procedimientos de reproducción asistida, se podrán establecer Asociaciones Público-privadas, cuando estas últimas cuenten con la infraestructura, la tecnología y el equipo humano necesario en procedimientos de alta y baja complejidad para prestar de manera oportuna los tratamientos requeridos.	Artículo 10. <i>Asociaciones Público-privadas.</i> Para los propósitos de la presente ley, y con el fin de garantizar la cobertura de los tratamientos de reproducción humana asistida, el uso de tecnología de punta, el equipo técnico y humano idóneo en procedimientos de alta y baja complejidad , se podrán establecer Asociaciones Público-privadas.
Artículo 10. <i>Formación de Talento Humano.</i> El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación llevarán a cabo las acciones necesarias para fomentar la oferta educativa de alta calidad e innovación en los temas relacionados con este proyecto de ley.	Se elimina el artículo 10 por estar incluido en el artículo 7° literal C.
Artículo 11. <i>Registro presupuestal.</i> A fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley el Ministerio de Hacienda conjuntamente con el de Salud deberán proveer anualmente dentro del Presupuesto General de la Nación la correspondiente asignación presupuestal.	Se elimina el artículo 11. Sustentación: Al quedar incluido la infertilidad en el Plan de Beneficios, el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá determinar la asignación presupuestal pertinente, por lo que sobra el artículo 11 planteado.
Artículo 12. Dentro de los términos que establezca el Ministerio de Salud, una persona podrá acceder a un máximo de cuatro (4) tratamientos anuales con técnicas de reproducción medicamente asistida de baja complejidad y hasta tres (3) tratamientos de reproducción medicamente asistida con técnicas de alta complejidad, con intervalos de tres (3) meses entre cada uno de ellos.	Se elimina el artículo 12 toda vez que está incluido en el artículo 5°. Parágrafo 2°, literal c.
Artículo 13. El Ministerio de Salud llevará a cabo campañas de información y de difusión de cuidados de la fertilidad haciendo hincapié en la importancia de la edad de la mujer, la utilización de métodos anticonceptivos adecuados, la prevención de infecciones que puedan afectar la fertilidad, control de enfermedades que incidan en la fertilidad, la interacción con el medio ambiente y su impacto en la fertilidad.	Se elimina el artículo 13 porque quedó incluido en el artículo 7°, parágrafo 3°, literal d.
Artículo 14. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.	Artículo _____. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.

De acuerdo a lo expuesto los suscritos ponentes solicitamos dar primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 082 de 2015, Cámara, *por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones*, con las modificaciones propuestas al articulado.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se establecen lineamientos para la Política Pública en tratamientos de reproducción humana asistida y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. Reconocer la infertilidad como enfermedad, y establecer los lineamientos para la Política Pública en tratamientos de reproducción humana asistida, entre ellos la fertilización in vitro, para que sea incluida dentro del plan obligatorio de salud, previo estudio del impacto fiscal.

Artículo 2°. Definiciones.

Infertilidad: La infertilidad es una enfermedad del sistema reproductivo que impide lograr un embarazo clínico después de doce (12) meses o más de relaciones sexuales no protegidas.

Técnicas de reproducción humana asistidas: se entiende por técnicas de reproducción humana

asistidas todos los tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación tanto de ovocitos como de espermatozoides o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo.

Artículo 3°. Campo de aplicación y requisitos para ser beneficiario. La presente ley se aplicará a todos los ciudadanos afiliados en el Sistema de Salud Pública, para lo cual se requiere:

- Ser ciudadano colombiano de nacimiento o poseer la nacionalidad colombiana;
- Cumplir con los requisitos reglamentados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 4°. Entidad responsable. El Ministerio de Salud y protección Social es la autoridad encargada de la aplicación de la presente ley.

Parágrafo. En un término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social:

- Determinará entre otros requisitos: la edad, condición de la salud del paciente, número de ciclos o intentos que deban realizarse, frecuencia, capacidad económica del afiliado, tipo de infertilidad originaria o secundaria a tratar, para poder acceder al derecho de tratamiento de reproducción humana asistida; así como las demás condiciones y/o requisitos que estime pertinentes;

- Definirá los sistemas sanitarios, la infraestructura técnica, tecnológica y contractual requerida para la prestación e inclusión de este servicio en el POS.

Artículo 5°. Determinación del impacto fiscal.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinará en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del estudio enunciado en el artículo 4°, el impacto fiscal que generará la inclusión del tratamiento de la reproducción humana asistida en el plan de beneficios.

Artículo 6°. Inclusión en el Plan de Beneficios. El Ministerio de Salud y Protección Social una vez obtenida la cifra del impacto fiscal antes enunciado, deberá, a partir de ese momento y en un plazo no superior de seis (6) meses:

- a) Reglamentar esta ley;
- b) Incluir el tratamiento de reproducción humana asistida dentro del plan de beneficios;
- c) Realizar la apropiación presupuestal necesaria para tal fin.

Artículo 8°. Investigación, vigilancia y prevención. El Gobierno nacional incentivará la investigación y equipamiento con tecnología de punta en este tipo de tratamientos.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud, adoptarán las medidas necesarias para regular, la inspección, vigilancia y control de los centros médicos que realicen los diagnósticos y tratamientos de reproducción humana asistida.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social.

- a) Ofrecerá a la población el acceso oportuno a la información relacionada con la prevención de la infertilidad;
- b) Fomentará la formación de los profesionales de la salud en el área de la infertilidad, desde una perspectiva integral;
- c) Impulsará campañas dirigidas a la población, relativa al problema de la infertilidad y su abordaje terapéutico por parte del sistema de salud, en temas como: hábitos de vida saludables que actúan como factores protectores de la infertilidad sobreviniente; la relación entre las causas de la infertilidad y otras patologías asociadas; los programas y tratamientos de infertilidad; y otros temas relevantes para la atención integral de esta enfermedad;
- d) Elaborará estadísticas pertinentes.

Artículo 9°. Registro Único. El Ministerio de Salud y Protección Social creará un registro único en el que estarán los centros de atención especializada, autorizados para realizar procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida, así como de los pacientes tratados. Quedan incluidos los bancos receptores de gametos y/o embriones.

Los procedimientos y técnicas de reproducción humana asistida solo podrán realizarse en los centros de atención especializada que estén en el Registro y que por lo tanto, cumplen con los requisitos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 10. Asociaciones Público-privadas.

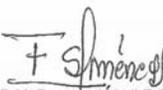
Para los propósitos de la presente ley, y con el fin de garantizar la cobertura de los tratamientos de reproducción humana asistida, el uso de tecnología de punta, el equipo técnico y humano idóneo en procedimientos de alta y baja complejidad, se podrán establecer Asociaciones Público-privadas.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, derogando todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


JOSE ELVER HERNANDEZ C.
 Ponente Coordinador
 H.R. del Tolima


RAFAEL EDUARDO PALAU S.
 Ponente
 H.R. del Valle del Cauca


ESPERANZA PINZÓN DE JIMENEZ
 Ponente
 H.R. de Bogotá D.C.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247
 DE 2015 CÁMARA**

por la cual se dictan normas sobre el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 7 de 2015

Doctor

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado Presidente:

En nuestra condición de Ponentes designados por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 247 de 2015 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por el Senador Antonio Guerra de la Espriella, la cual surtió su trámite de aprobación en comisión y plenaria del Senado de la República, haciendo tránsito a la honorable Cámara de Representantes.

En la exposición de motivos radicada, el autor pone de presente como objetivo principal del proyecto de ley es la aprobación de una reglamentación particular para uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional.

La ubicación geográfica de nuestro país le otorga privilegios al tener sus costas bañadas al Norte por el mar Caribe y al Oeste por el océano Pacífico, la variedad de climas existente en nuestra geografía, sumado esto a un litoral que cuenta con playas en un 60% de su extensión total¹, le permite diariamente a nacionales y extranjeros visitar y disfrutar de estas áreas de playa. Lo propio ocurre con la importante riqueza hídrica de nuestro territorio en términos de fuentes hídricas llámense ríos y lagunas.

Desde el punto de vista jurídico las playas son consideradas Bienes de Uso Público, por lo tanto de libre acceso y goce para todos los ciudadanos, en la actualidad la afluencia de visitantes a las playas marítimas en Colombia ha aumentado importante-mente, en algunas zonas del país se mantiene durante todo el año la afluencia de público y en otras se incrementa exponencialmente en las temporadas del año destinadas a las vacaciones o recesos laborales y escolares.

Ante estas circunstancias se hace necesario que el Estado colombiano adopte medidas eficaces y oportunas tendientes a la protección de la vida y la integridad de quienes visitan las playas, en cumplimiento del precepto constitucional que dispone que las autoridades se encuentren instituidas para proteger la vida de todas las personas².

En la actualidad no existe en nuestro ordenamiento disposiciones que se ocupen de manera específica sobre estos temas y pretendan establecer o definir condiciones mínimas de seguridad para las personas que visitan las playas marítimas. Son numerosos los riesgos que corre hoy día una persona cuando visita una playa marítima en nuestro país, a manera de ejemplo me permito mencionar los accidentes que se presentan con frecuencia debido a que son utilizadas las playas de manera simultánea para el turismo y el tránsito de vehículos automóviles y motocicletas, esta situación ha generado atropellamientos a personas adultas y a menores de edad, de igual forma son frecuentes los accidentes por ahogamiento, en los eventos en que las personas ingresan al mar en momentos en los cuales no existen las condiciones de seguridad propias para esta actividad, los bañistas al no contar con ninguna orientación sobre las condiciones de la marea o por la presencia de animales peligrosos en el agua, se ponen en grave peligro al ingresar al agua, con resultados fatales en algunos casos.

Ante el elevado número de usuarios de las playas marítimas se hace necesaria la implementación de un orden al interior de las mismas, el establecimiento de espacios definidos o aptos para las distintas actividades que concurren en estas áreas para el embarque, como por ejemplo el desembarque y ubica-

ción de botes de recreo o de transporte de personas, lo cual si se realiza de manera ordenada no debe representar riesgo para la integridad y seguridad de las personas.

Desde el punto de vista del goce pacífico y tranquilo de las playas, se considera conveniente y necesario el establecimiento de algunas normas en materia de comportamiento de las personas, así como otras disposiciones relacionadas con el manejo de los residuos o basuras en los lugares adecuados y obligaciones para los propietarios de mascotas, cuando son llevadas a las playas.

Antecedentes normativos

Tal y como se anunció anteriormente no existe en nuestro ordenamiento una norma que se ocupe de manera específica de estos asuntos, en la actualidad podrían ser susceptibles de aplicación algunas normas del Código de Policía, en relación al comportamiento de la personas, pero en particular no existe en nuestro ordenamiento una ley que de manera particular busque mantener unas condiciones mínimas de seguridad en las playas.

Cabe señalar que desde el punto de vista territorial, las autoridades locales cuentan con la facultad de establecer en sus jurisdicciones la reglamentación sobre el uso de las playas, tal como lo dispone la Ley de los Distritos Especiales³; esto sin perjuicio, de la competencia general que ostenta el Congreso de la República para regular estos temas, por mandato del artículo 150 de la Constitución Nacional.

En el ámbito internacional encontramos numerosas disposiciones que se ocupan de regular detalladamente estos temas, por citar un caso vemos como en Europa, España e Italia cuentan con normas de carácter general⁴, y sus provincias de manera independiente han adoptado de manera separada leyes municipales en las que regulan de manera detallada la seguridad y utilización de las playas⁵, cosa similar ocurre en Estados Unidos, donde a pesar de la existencia de normas de aplicación general, han sido aprobadas por algunos estados normativas específicas para el uso de las áreas de playa.

Conveniencia de la iniciativa

En particular sobre la conveniencia de la aprobación de la presente iniciativa hemos decidido acoger los argumentos expresados por en la ponencia de segundo debate durante su trámite de aprobación en el Senado de la República.

Así las cosas compartimos la idea que son innumerables los accidentes que se podrían prevenir si estuviéramos preparados con las medidas de precaución necesarias y el conocimiento del uso adecuado de las playas, minimizando así los posibles riesgos para la integridad física de los bañistas.

³ Artículos 26 y 128 Ley 1617 de 2013.

⁴ http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/MARINA_MERCANTE/NAUTICA_DE_RECREO/Responsabilidades/Balizamientos/

⁵ [www.valencia.es/twav/ordenanzas.nsf/.../\\$file/O_playas.pdf](http://www.valencia.es/twav/ordenanzas.nsf/.../$file/O_playas.pdf)

¹ <http://www.mejoresplayas.org/Playas-Colombia.html>

² Artículo 2º, Constitución Nacional.

Sobre la utilización y el uso de las playas costeras y de los ríos lagos y lagunas que son utilizadas en actividades recreativas no hay reglas, entonces no es fácil evaluar los riesgos por las personas sobre todo si no han tenido un contacto constante con actividades desarrolladas en el agua o la playa, por eso es conveniente que cuenten con una debida señalización para no acceder al agua en caso de peligro, y contar con la supervisión de expertos en áreas donde se concentran turistas ya que pueden ser factores significativos de riesgo.

Es importante además que las personas puedan contar con equipos completos de rescate y resucitación, ya que en muchos de los casos de ahogamiento se habría podido evitar un desenlace fatal, si se hubiera contado con la adecuada información o con una persona experta que intervenga en el rescate y la resucitación.

Las actividades relacionan con ahogamientos de manera más frecuente son: Natación, pesca y vadear un río, es decir, ir a favor de la corriente, de igual forma el intento de rescate representa un riesgo significativo para el salvavidas.

Los sitios que deben estar señalizados son lo que ofrecen mayor riesgo, donde está prohibido nadar o bañarse, deben informar o indicar las horas seguras en donde hay presencia de salvavidas y el comportamiento de la marea o el comportamiento del flujo de los ríos.

Estas playas turísticas deben contar con torres o puestos para salvavidas, que deben ser ubicadas en un área de control para que pueda observarse con facilidad. Deben contar con equipos de radio para comunicarse en caso de una emergencia.

Un adecuado manejo de la basura, puede prevenir lesiones o cortes causados por vidrios, botellas rotas y latas, es así que se debe promover la limpieza y el reciclaje mediante políticas educativas dirigidas a los usuarios, además, se debe contar con un equipo de primeros auxilios de primer nivel para poder actuar de manera efectiva en caso de una lesión.

El tránsito de vehículos por las playas puede causar accidentes, teniendo en cuenta que las personas que allí se encuentran están desprevenidas, es así que debe prohibirse ya que de no hacerlo se expone a los bañistas a accidentes que pueden llegar a ser fatales. Mediante este proyecto de ley se pretende restringir el tránsito de los vehículos en estas zonas, que hayan lugares adecuados de parqueo para que no se genere desorden y que las personas puedan disfrutar de las playas de una manera segura, de igual manera busca proteger el medio ambiente.

Las mascotas deben ser llevadas con responsabilidad, estas son consideradas como parte de la familia, pero debemos tener ciertas precauciones si son consideradas como raza peligrosa, deben llevarse con las medidas de seguridad necesarias, esto con el fin de evitar ataques a los bañistas, de igual manera debemos recoger los desechos de las mascotas para evitar contaminación así todos podemos disfrutar de un lugar limpio y seguro.

Contenido del proyecto

El articulado trata los siguientes temas:

Artículo	Descripción del articulado aprobado en primer debate
1	Describe el objeto de la ley en estudio.
2	Establece el ámbito de aplicación de ley.
3	Incluye definiciones importantes para la aplicación de su contenido.
4	Retoma la definición, playa marítima, en los términos del artículo 166 del Decreto número 2324 de 1988 y el artículo 63 de la Constitución.
5, 6	Establece la prohibición de circulación para vehículos en las playas.
7, 8, 9	Establecen normas sobre la seguridad y el salvamento en las playas.
10, 11	Se encargan de las obligaciones de los usuarios de las playas.
12	Trata el tema de las áreas de embarque y desembarque de embarcaciones.
13	Restricción a las construcciones cercanas al mar.
14	Restricción a las construcciones cercanas al río y quebradas.
15	Permite creación de malecones e infraestructura peatonal y ciclorrutas.
16	Faculta a los POT para restringir la construcción de edificaciones cerca a los frentes de las playas de mar, o riberas de quebradas o ríos.
17	Permite a las autoridades locales restringir la actividad comercial en los frentes de agua.
18	Regula el acceso a los muelles.
19	Regula el acceso peatonal a cualquier sector de la playa.
20,24	Establece la prohibición para realizar algunas actividades en las playas turísticas, así como normas sobre la implementación de la ley.
25	Se ocupa de las vigencias y derogatorias.

Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, darle primer debate al Proyecto de ley número 247 de 2015 Cámara, *por la cual se dictan normas sobre el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional y se dictan otras disposiciones con el texto propuesto.*

De los honorables Representantes,


MARTHA PATRICIA VILLEALBA HOLWALKI
 Ponente Coordinador


IVAN DARIO AGUDEÑO ZAPATA
 Ponente.


JAIMÉ FELIPE LOZADA ROLANCO
 Ponente.

TEXTO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN SEXTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2015 CÁMARA

por la cual se dictan normas sobre el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y las playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional; se prohíbe el ingreso, tránsito y circulación de vehículos en las playas turísticas de mares, ríos y lagunas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a las playas marítimas turísticas, médanos y todas las áreas sensibles costeras, playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas existentes en el territorio colombiano.

Artículo 3°. *Definiciones:*

a) Playas marítimas. Para todos los efectos de la presente ley, considérese como Playa Marítima, a las zonas de material no consolidado que se extiende hacia la tierra desde la línea de la más baja hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica o hasta donde llega la marea más alta del año;

b) Playa fluvial. Es la superficie de terreno comprendida entre la línea de las bajas aguas de los ríos y aquella a donde llegan estas, ordinaria y naturalmente en su mayor incremento;

c) Playa lacustre. Es la superficie de terreno comprendida entre los más bajos y los más altos niveles ordinarios y naturales del respectivo lago o laguna;

d) Playa turística. Toda playa marítima, fluvial o lacustre destinada al desarrollo de actividades turísticas;

e) Zonas de embarque. Son aquellas áreas de las Playas Marítimas destinadas por las autoridades locales al estacionamiento, embarque y desembarque de embarcaciones profesionales o de recreo;

f) Banderas de señalización y habilitación para el baño en el mar y ríos. Son las señales que informan a los bañistas sobre las condiciones de seguridad para el ingreso al mar y ríos. Con el fin de procurar la visibilidad adecuada de estas señales, el tamaño de las banderas de señalización tendrá que ser mínimo de 1 x 1.70 metros;

g) Médanos y Dunas. Los médanos son un montón de arena casi a flor de agua, en un paraje en que el mar tiene poco fondo. La duna es una

colina de arena movediza que en los desiertos y en las playas forma y empuja el viento.

h) Zonas costeras. Para efectos de la presente ley, se define zonas costeras como las zonas de interacción o transición entre la tierra y el mar, o también entre la tierra y los grandes lagos continentales.

i) Vehículo. Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público;

j) Vehículo de emergencia. Vehículo automotor debidamente identificado e iluminado, autorizado para transitar a velocidades mayores que las reglamentadas con objeto de movilizar personas afectadas en salud, prevenir, atender desastres o calamidades o vehículos destinados a actividades policiales; estos deberán estar registrados como tal, con las normas y características que exige la actividad para la cual se matricule.

Artículo 4°. De la naturaleza de las playas marítimas. Las playas marítimas son consideradas bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título. Los particulares solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo con la ley; en consecuencia, los permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 del Decreto número 2324 de 1988 y el artículo 63 de la Constitución Nacional.

Artículo 5°. Prohibición de circulación de vehículos en las playas marítimas turísticas y las playas turísticas de los ríos. Con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas en las playas marítimas y de los ríos, lagos y lagunas, de igual manera preservar el medio ambiente, se prohíbe la circulación o tránsito de vehículos de cualquier tipo, que incluyen: vehículos de tracción animal, vehículos de tracción mecánica (de dos, tres y cuatro ruedas), con excepción de bicicletas y cuatrimotos, por estas áreas del territorio nacional.

Parágrafo. Quedan expresamente excluidos de la aplicación de la presente disposición los vehículos utilizados por personas discapacitadas, debidamente autorizados por la autoridad competente, por las autoridades militares y de Policía, así como los utilizados para la limpieza mantenimiento y vigilancia de las playas marítimas y de los ríos, lagos y lagunas, y vehículos de emergencia.

Artículo 6°. Quienes no acaten la prohibición establecida en el artículo anterior serán sancionados con la multa establecida en el Código Nacional de Tránsito para quienes transiten por zonas prohibidas, contenida en el artículo 131 A.8 de la Ley 769 de 2002.

Transitar por la playa en un vehículo automotor o estacionarse en zona prohibida, además de la multa prevista, dará lugar a la inmovilización del vehículo.

Artículo 7°. De la vigilancia, salvamento y socorrismo. En cada jurisdicción, las autoridades territoriales tendrán a su cargo la organización y puesta en marcha de las actividades necesarias para la protección y el salvamento de la vida humana de las personas que utilicen las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas, en forma prioritaria durante las temporadas de mayor afluencia de personas.

Para la prestación de este servicio deberán contar con los medios humanos y materiales que les permitan realizar las siguientes actividades:

- a) Desarrollar labores de vigilancia y socorrismo permanente en las zonas dispuestas para el baño de las personas;
- b) Desarrollar labores de búsqueda de personas desaparecidas;
- c) Informar y prevenir a las personas sobre las condiciones de seguridad para acceder al mar en las zonas destinadas para el baño;
- d) Detener y evitar toda clase de actividades que resulten peligrosas para las personas usuarias de las playas marítimas o en el mar, o en los ríos, lagos y lagunas.

Artículo 8°. Equipamiento mínimo. Con carácter general, los recursos materiales mínimos de vigilancia y salvamento que debe tener una playa marítima turística y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas son los siguientes:

- a) Señalización de vías de acceso;
- b) Banderas de señalización del ingreso al mar;
- c) Equipo de salvamento;
- d) Material de primeros auxilios óptimo para ser utilizado;
- e) Botiquín sanitario;
- f) Equipos de comunicación;
- g) Torre de vigilancia;
- h) Dependiendo de la extensión de la playa marítima o de la playa de los ríos, lagos y lagunas, del número de personas que acuden a ella y de los recursos presupuestales disponibles, las autoridades locales podrán disponer de embarcaciones de rescate y vehículos de vigilancia para el buen cumplimiento de esta función pública;
- i) Unidades sanitarias.

Artículo 9°. Clasificación de las banderas de ingreso para los bañistas. Las playas deberán contar con carteles visibles que informen a los bañistas y turistas el riesgo y el tipo de playa, ya sean playas de uso prohibido, playas peligrosas y playas libres. Si se es prohibido bañarse en determinada playa, estas señales deben estar ubicadas por las vías de acceso a la misma.

En toda playa, deberán instalarse banderas de identificación que indiquen sus condiciones de seguridad para el baño.

Estas banderas serán de carácter general o complementario, las cuales ampliarán o acotarán la información respecto de los riesgos específicos de que se trate.

Las playas llevarán asociada la bandera correspondiente a su categoría y, para su modificación, se tendrán en cuenta las circunstancias diarias de las condiciones del mar, corrientes, meteorología o circunstancias extraordinarias que se presenten, contaminación biológica o química y todos los riesgos que puedan poner en peligro la seguridad de las personas.

Las banderas serán de diferentes colores con forma rectangular mínima de 1.5 metros de ancho por un metro de largo, estarán colocadas en la cúspide de un mástil de al menos tres metros de altura y, en todo caso, perfectamente visibles desde todos los accesos a las mismas.

Los colores, los significados y los criterios de utilización de las banderas serán los siguientes:

- a) Color verde: Indica condiciones aptas para el ingreso al mar;
- b) Color amarillo: Indica precaución. Permite el ingreso al mar con ciertas restricciones, debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas;
- c) Color rojo: Indica que se prohíbe el ingreso al mar y previene de un peligro inminente para la vida o salud de las personas, debido a las condiciones del mar u otras circunstancias de riesgo para las personas.

Artículo 10. Obligaciones de los usuarios de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas. El uso y disfrute de las playas marítimas y de los ríos es un derecho de todos los ciudadanos nacionales y extranjeros, que conlleva las siguientes obligaciones:

- a) Acatar y cumplir las orientaciones e indicaciones que por seguridad puedan realizar los servicios de salvamento y socorrismo, especialmente las de acatar las señales de banderas de ingreso al mar;
- b) Comportarse de manera adecuada, de tal forma que no sea perturbado el derecho de las demás personas a disfrutar de las playas de manera tranquila y pacífica;
- c) Abstenerse de llevar a cabo cualquier actividad que contamine las playas, recoger y depositar en los compartimientos de basuras todos los desechos que se produzcan durante su estadía en la playa;

Parágrafo. Las personas que decidan bañarse por fuera de los horarios establecidos para la vigilancia y salvamento lo harán bajo su propia responsabilidad.

Artículo 11. Mascotas en las playas. A fin de prevenir y controlar las molestias y/o peligros que los animales usados como mascotas puedan causar tanto a las personas como al medio ambiente, cuando las mascotas sean llevadas a las playas

turísticas, sus propietarios o tenedores serán responsables de ellas. En caso de requerirse, deberán mantenerlas siempre con trailla y, por ende, será obligatorio el uso de bozal siempre que la raza sea considerada como potencialmente peligrosa, de conformidad a la Ley 746 de 2002.

Artículo 12. Los Comités Locales para la organización de las playas identificarán y delimitarán las zonas de playas marítimas, de los ríos, lagos y lagunas de acuerdo con los parámetros legales definidos en el artículo 12 de la Ley 1558 de 2012 y reglamentado por el artículo 2°, 3° del Decreto número 1166 de 2013, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, para lo cual contarán con un plazo máximo de 4 meses contados a partir de la promulgación de la ley.

Parágrafo. Con el fin de proteger el medio ambiente y evitar la contaminación del agua y las playas marítimas de los ríos, lagos y lagunas, se prohíbe la realización de reparaciones mecánicas en las embarcaciones cuando estas utilicen las áreas de embarque y desembarque.

Artículo 13. Franja de protección. Cuando se trate de playas turísticas marítimas, no se podrá construir edificaciones a menos de 150 metros del punto de la marea más alta del año. Toda solicitud o permiso de construcción en espacios próximos a la franja de protección deberá estar acompañada de una evaluación de impacto ambiental, con excepción de las obras para defensa y seguridad de la nación.

Artículo 14. En el caso de ríos y quebradas, de menos de 5 metros de ancho, no se podrá construir edificaciones a menos de 20 metros de los bordes o punto de más alta creciente que tenga el río, según lo establecido por las autoridades ambientales. En los ríos y quebradas de más de 5 metros de ancho, en las lagunas, embalses y humedales, no se podrá construir a menos de 50 metros de los bordes.

Artículo 15. Los espacios entre los edificios y el borde del agua podrán tener malecones e infraestructura peatonal y para bicicletas, pero no podrán ser utilizados para la circulación de automotores.

Artículo 16. En cualquier caso, los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial no permitirán que las edificaciones que se hagan contra los frentes de agua, ya sean playas de mar, o riberas de quebradas o ríos, que tengan de manera individual o entre varias de ellas, una continuidad que impida el acceso público libre a dichos frentes de agua. Los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Esquemas de Ordenamiento Territorial deben garantizar que haya un acceso público a los frentes de agua por lo menos cada 150 metros. Estos accesos públicos deben tener por lo menos 20 metros de ancho. Las autoridades garantizarán que dichos accesos tengan la calidad necesaria para permitir el acceso a sillas

de ruedas, coches de bebé, y tengan la iluminación que los haga seguros y amables.

Artículo 17. Las autoridades locales podrán restringir o reglamentar cualquier actividad comercial en los frentes de agua. En ningún caso, podrán autorizar la construcción de edificaciones para negocio dentro de las zonas de restricción contempladas en esta ley.

Artículo 18. Los muelles que se construyan sobre aguas y playas de la nación colombiana para acceder a hoteles y casas sobre las playas serán de libre acceso a cualquier ciudadano que llegue en cualquier embarcación, lo mismo que las playas, hasta 100 metros hacia el interior después de pasar el punto más alto de la marea anual más alta.

Artículo 19. Cualquier desarrollo urbanístico que se haya hecho contra las playas o frentes de agua, que no haya dejado las vías de acceso peatonal para que cualquier persona pueda acceder libremente a la playa, tienen un plazo máximo de 5 años a partir de la expedición de esta ley para construir dicha infraestructura de acceso. Las autoridades municipales podrán hacer las demoliciones necesarias, a cargo de los propietarios, para hacer vías de acceso.

Artículo 20. Prohíbese la realización de las siguientes actividades en las playas turísticas:

a) La disposición de residuos sólidos y el vertimiento de residuos líquidos industriales, todo tipo de aguas que contaminen las playas, o las fuentes hídricas superficiales o subterráneas;

b) La explotación de material de arrastre como piedra, arena y gravilla;

c) La realización de actividades de exploración y explotación de toda clase de minerales, a menos de un kilómetro de distancia del punto donde termina la playa.

Parágrafo. La autoridad competente ordenará suspender de manera inmediata la realización de cualquiera de las actividades previstas en el presente artículo e impondrá las sanciones y multas a que haya lugar.

Artículo 21. Las autoridades locales coordinarán con la Policía Nacional, Defensa Civil, Cuerpos de Bomberos, para que personal de su institución preste servicio en horario de mayor afluencia en las playas, con el fin de proteger la integridad de las personas.

Artículo 22. La autoridad competente dispondrá del término de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para implementar las disposiciones aquí establecidas.

Artículo 23. Lo dispuesto en la presente ley no se aplicará a las playas marítimas y playas de los ríos, lagos y lagunas que no sean explotadas para el turismo de manera formal y permanente.

Artículo 24. El Gobierno nacional queda facultado para adelantar las campañas de divulgación y socialización del contenido de la presente ley a

escala nacional, para lo cual podrá utilizar los medios de comunicación institucionales y canales públicos existentes; de igual forma, podrá usar cualquier otro medio que considere pueda ser eficaz para divulgar el contenido, las obligaciones y las responsabilidades, establecidas en la presente ley.

Artículo 25. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,



MARTHA PATRICIA VILLALBA HÖLWALKER
Ponente Coordinador



IVAN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
Ponente.



JAIME FELIPE LOZADA ROLANCO
Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D. C., 16 de octubre de 2015.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 247 de 2015 Cámara, 79 de 2014 Senado, *por la cual se dictan normas para restringir la circulación de vehículos en las zonas de playas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Martha Villalba H.* (Coordinadora Ponente), *Iván Darío Agudelo*, *Jaime Felipe Lozada*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 710/ del 16 de octubre de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

Bogotá, D. C., octubre 14 de 2015

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación hecha y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 160 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3*, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue presentada a consideración del Congreso de la República por el Representante a la Cámara David Barguil Assis el 31 de octubre de 2014. La Secretaría General de Cámara acorde con la materia objeto de este proyecto, lo trasladó a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara para que surtiera el correspondiente trámite de estudio en primer debate.

En esta comisión fueron designados como ponentes los honorables Representante León Darío Ramírez, Jaime Enrique Serrano y David Barguil Assis; en la *Gaceta del Congreso* número 855 de 2014 se publicó dicha ponencia para primer debate, la cual fue discutida y aprobada en la sesión ordinaria de la Comisión Tercera de Cámara el 26 de mayo del año en curso.

2. LA EDUCACIÓN COMO EJE ARTICULADOR DEL DESARROLLO DEL PAÍS

Estudios como los realizados por Felipe Barra¹ ponen de manifiesto puntos claves en cuanto a la movilidad social que genera la educación; el autor señala en primer lugar, que una mejor educación incrementa la productividad, lo que al final incide directamente en que la economía funciona mejor por tener población más educada, en segundo lugar, también facilita el proceso de cohesión social; aquellos países con niveles educativos más altos por lo general tienen menos problemas sociales, en síntesis una educación incluyente y de

¹ Montenegro Armando, Montenegro Marcela (Compiladores) "Equidad y Movilidad Social Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana". 2014.

Al respecto ver: Bardey David en <http://www.portafolio.co/opinion/analisis-beneficios-sociales-educacion>

calidad incide positivamente en la conciencia del ciudadano sobre lo que significa vivir en comunidad, lo que a su vez influye favorablemente en la economía. Finalmente, esto permite de acuerdo con las reflexiones planteadas en el documento Equidad y Movilidad Social Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana, que un país con una mayor movilidad social tiende a ser menos desigual.

En sintonía con estos planteamientos también se encuentra la propuesta consignada en el estudio de la Fundación Compartir², en el que se señala sin titubeos que siendo Colombia uno de los países más desiguales de América Latina y el mundo, la mejor vía para acabar con la inequidad es con educación de buena calidad para todos.

Estos análisis ratifican que la inversión de mayor retorno social es la inversión en educación, en un país como el nuestro en el que subsiste una deuda histórica con este sector todos aquellos esfuerzos encaminados a garantizar acceso, permanencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad del sistema deben ser promovidos desde todos los espacios gubernamentales y sociales. La presente iniciativa constituye uno de dichos esfuerzos.

3. EL CRÉDITO EDUCATIVO EN EL FONDO NACIONAL DEL AHORRO

El crédito educativo hace parte fundamental del objeto por el cual fue creado el Fondo Nacional del Ahorro, entendiéndose que su misión principal “es administrar eficientemente las cesantías de los trabajadores afiliados y contribuir a la solución del problema de vivienda y educación de los mismos con el fin de mejorar su calidad de vida”³.

Actualmente el crédito del fondo opera para educación técnica, tecnológica, universitaria y posgrado, carreras de oficial o suboficial de las fuerzas militares y educación continuada o cursos de actualización. Los usuarios del crédito pueden ser los afiliados, su cónyuge o compañero permanente, hijos, nietos, hermanos y sobrinos. Se financia hasta el 100% del programa académico y en pregrado los montos de los préstamos pueden llegar hasta los 300 smmlv (Salario mínimo mensual legal vigente).

El crédito educativo lo puede solicitar el afiliado por cesantías o el que se encuentre vinculado por Ahorro Voluntario Contractual (AVC); en este segundo caso el mercado objetivo en función de lo consagrado en el Acuerdo número 1193 de 2012 son los oficiales, suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares; agentes de la Policía Nacional; personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional; personal docente oficial; los

docentes vinculados a establecimientos educativos privados; los trabajadores independientes y quienes devenguen salario integral.

En cuanto a las tasas del crédito es necesario señalar:

– Para los afiliados por cesantías:

○ El interés remuneratorio es:

• Créditos de corto plazo: 11.50% E.A.

• Créditos de largo plazo: 12.50% E.A.

– Para los afiliados por ahorro voluntario contractual:

○ El interés remuneratorio:

• Créditos de corto plazo: 12.50% E.A.

• Créditos de largo plazo: 13.50% E.A.

En ambos casos cuando se incurre en intereses moratorios, el usuario paga la máxima tasa legalmente autorizada.

4. EL IMPACTO DEL CRÉDITO EDUCATIVO

Existen pocos estudios que puedan medir la real incidencia del crédito educativo sobre el acceso y la permanencia en educación superior, sin embargo, un estudio contratado por el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)⁴ con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional para medir los resultados del Proyecto Acceso mostró que:

• En las universidades el abandono del programa educativo fue del 4,7% entre los beneficiados con el crédito y del 21% entre los que no lo tenían.

• En las instituciones universitarias, el abandono fue del 4% entre los primeros y del 20 entre los segundos.

• En las instituciones tecnológicas alcanzó el 9% en el primer grupo y el 21 en el segundo.

• En resumen, la deserción afectó al 11% de los beneficiados del crédito y al 36% entre los que no lo recibieron.

En cuanto a la trascendencia del crédito educativo la Mesa Temática sobre financiamiento de la educación superior señala que la transformación del Icetex es uno de los principales avances en política de educación superior en los últimos 10 años; lo dispuesto en la Ley 1547 de 2012 hizo del “crédito educativo una forma eficaz y económica de acceder a educación superior de calidad”⁵.

Esto demuestra que existe una clara correlación entre crédito educativo y la reducción de la

² Fundación Compartir, “Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos”. 2014.

³ FNA, Acuerdo 1195 de 2012 “Reglamento de Crédito para Educación Afiliados por Cesantías”.

⁴ En particular se analizó el impacto del proyecto Acceso. Claves para el Debate Público, julio 2009 número 27. p. 14.

⁵ Aportes de la mesa temática de financiamiento para la política pública de educación superior en Colombia, julio 4 de 2013.

deserción que es uno de los principales objetivos del presente proyecto, junto con la flexibilización de las condiciones de pago de dichos créditos para los beneficiarios de pregrado pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. En resumen, este proyecto promueve el acceso y la permanencia en la educación superior por medio de un subsidio gubernamental a la tasa de interés de los créditos educativos del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) para los beneficiarios de estratos 1, 2 y 3; tal como lo hace actualmente para los créditos otorgados por el Icetex.

Lo que pretende este proyecto es replicar el beneficio de la Ley 1547 de 2012⁶ a los más de dos millones de afiliados al FNA; los beneficiados con la ley de Icetex son 364.642⁷ a nivel nacional; *entre* 2011 y 2014 se han desembolsado \$2.74 billones para esta línea de crédito, favoreciendo a 98.742, 176.981 y 88.919 estudiantes de estrato 1, 2 y 3 respectivamente.

5. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A los afiliados del Fondo Nacional del Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100% de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá los cortes de Sisbén para los cuales aplica el beneficio otorgado en la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Hacienda girará el valor correspondiente de los intereses causados de los créditos otorgados descritos en el presente artículo, al FNA.

Artículo 2°. En un plazo no mayor a 90 días, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

6. Proposición

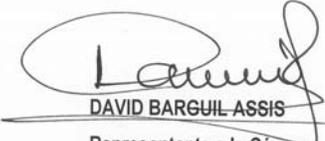
Por las razones expuestas me permito rendir **ponencia favorable** y en consecuencia solicito a los

⁶ De esta ley también es autor el Representante a la Cámara David Barguil Assis.

⁷ Corte a mayo de 2014. Información reportada por el Icetex.

Honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de ley número 160 de 2014 Cámara**, *por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.*

De los honorables Congresistas,



DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

7. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A los afiliados del Fondo Nacional del Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación, les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100% de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC.

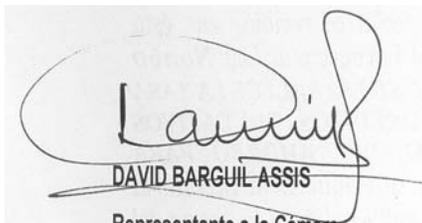
Parágrafo 1°. El Gobierno nacional establecerá los cortes de Sisbén para los cuales aplica el beneficio otorgado en la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Hacienda girará el valor correspondiente de los intereses causados de los créditos de los créditos otorgados descritos en el presente artículo, a FNA.

Artículo 2°. En un plazo no mayor a 90 días el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2015. En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 160 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,


ELIZABETH MARTINEZ BARRERA

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2015.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
PRESIDENTE


ELIZABETH MARTINEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la inversión y el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y se dictan otras disposiciones.

1.1 Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 141 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la inversión y el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De la manera más atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios en relación con la Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 141 de 2014 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la inversión y el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y se dictan otras disposiciones.

En primer lugar, el artículo 1º del proyecto de ley indica:

“(…) Objeto. La presente ley tiene como objeto adoptar medidas para fomentar la inversión, el desarrollo, la convivencia y la mejor calidad de vida

de los habitantes del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Por su parte el artículo 2º del proyecto de ley establece:

“Artículo 2º. Creación. Con el fin de fomentar el desarrollo económico y social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, creará el Fondo para el Desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Fodesa), como un sistema de cuenta especial. (...)”.

Adicionalmente, el artículo 3º del proyecto de ley dispone:

“Artículo 3º. Financiación. La nación asignará del Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para financiar el Fondo para el Desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, previo cumplimiento de las normas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Al respecto, es pertinente señalar que los artículos 2º y 3º de la iniciativa presionan de manera negativa las finanzas de la nación, al estipular que del Presupuesto General de la Nación se asignarán los recursos necesarios para financiar el *Fondo para el Desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.

Adicionalmente, las disposiciones en comento no especifican las fuentes de financiación para la realización de dichos propósitos, conforme lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

Dado que los proyectos que se pretenden financiar con la iniciativa aún no están definidos, no es posible efectuar una estimación detallada de su impacto; en todo caso, su implementación implicaría la erogación de recursos que no se encuentran con-

templados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Adicionalmente, es pertinente tener en cuenta el Plan de Austeridad adoptado por el Gobierno nacional para el cuatrienio, pues resulta fundamental para el adecuado manejo de las finanzas públicas. Al respecto, el Gobierno nacional planteó criterios para la programación de los presupuestos; tales como ordenar que los gastos de funcionamiento se deban programar con criterios de austeridad, de manera que no se afecten las metas fiscales ni la asignación de recursos para privilegiar la inversión social y la inversión en infraestructura; así mismo, se debe promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad.

Por otro lado, el artículo 9° de la iniciativa señala:

“(…) Incentivos tributarios. Autorizar al Gobierno nacional por una sola vez para decretar incentivos tributarios a los sectores productivos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con lo que establezca el Plan Decenal del que trata el numeral 1 del artículo 8° de esta ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional definirá en el plazo máximo de 6 meses un paquete de beneficios y el apoyo a la financiación de empresas nacionales que se establezcan en el archipiélago para impulsar outlets destinados a vender productos nacionales en o desde el archipiélago”.

Este artículo pretende autorizar al Gobierno nacional para decretar incentivos tributarios a los sectores productivos del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Al respecto, esta Cartera presenta las siguientes observaciones:

En primer lugar, el artículo comentado autoriza al Gobierno nacional para decretar incentivos tributarios. Una primera lectura de este artículo podría llevar a concluir que se trata de una autorización para ejercer las facultades extraordinarias a las que se refiere el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. En ese evento, sin embargo, debe recordarse que las facultades deben ser precisas, limitadas en el tiempo y en la materia, y no pueden otorgarse sin que hayan sido solicitadas de forma expresa por el Presidente. Esto significa que bajo esta lectura, el artículo resultaría inconstitucional.

Una segunda posibilidad es que el artículo faculte al Presidente para decretar estas exenciones mediante el uso de su facultad reglamentaria ordinaria que, como se sabe, es permanente. Esta lectura también viola la Constitución, pues no considera que todos los asuntos tributarios, incluidas las exenciones, tienen reserva de ley.

Al lado de lo anterior, es necesario recordar que mediante el artículo 150 de la Ley 1607 de 2012, el Congreso de la República estableció la exención del impuesto sobre la renta y complementarios en

el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos, de la producción agropecuaria, piscícola, maricultura, mantenimiento y reparación de naves, salud, procesamientos de datos, call center, corretaje en servicios financieros, programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, educación y maquila que obtengan las nuevas empresas que se constituyan, instalen efectivamente y desarrollen la actividad en dicho departamento a partir del 1° de enero de 2013, así:

“Artículo 150. Exención del impuesto sobre la renta y complementarios en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. *Están exentas del impuesto sobre la renta y complementarios las rentas provenientes de la prestación de servicios turísticos, de la producción agropecuaria, piscícola, maricultura, mantenimiento y reparación de naves, salud, procesamiento de datos, call center, corretaje en servicios financieros, programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias, educación y maquila, que obtengan las nuevas empresas que se constituyan, instalen efectivamente y desarrollen la actividad en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a partir del 1° de enero de 2013, siempre y cuando las empresas que se acojan a la exención de que trata este artículo, vinculen mediante contrato laboral un mínimo de veinte (20) empleados e incrementen anualmente en un diez por ciento (10%) los puestos de trabajo, en relación con el número de trabajadores del año inmediatamente anterior.*

Tratándose de corretaje en servicios financieros el número mínimo inicial de empleados a vincular es de cincuenta (50).

Para la procedencia de la exención de que trata el presente artículo, los empleadores deberán cumplir con todas las obligaciones relacionadas con la seguridad social de sus trabajadores.

La exención de que trata el presente artículo regirá durante cinco (5) años gravables contados a partir del periodo gravable 2013.

El Gobierno nacional reglamentará esta disposición y establecerá los controles para la verificación del cumplimiento de los requisitos aquí señalados.

Parágrafo. Para la procedencia de la exención aquí prevista, los empleados a vincular deben ser raizales y residentes del archipiélago. Se considera residente quien cuente con la tarjeta de residencia expedida por la respectiva autoridad departamental”.

Lo anterior significa que para la procedencia de tal exención, basta con que las empresas cumplan con los requisitos de generación e incremento de empleo formal establecido por la Ley 1607 de 2012. Adicionalmente, el artículo 423 del Estatuto Tributario dispuso que en el departamento Archipiélago

de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se cobrará el impuesto nacional a las ventas IVA.

Al lado de lo anterior, el párrafo 2° de la misma disposición estableció la exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) sobre el combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga, con destino al departamento Archipiélago de San Andrés Islas y Providencia.

Así mismo, el párrafo 3° del artículo 512-1 del Estatuto Tributario dispuso en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la exclusión del Impuesto Nacional al Consumo, con excepción para los yates, naves y barcos de recreo referenciados en el artículo 512-7 de la Ley 1607 de 2012.

Finalmente, se debe recordar que el departamento Archipiélago cuenta con el beneficio del régimen de Puerto Libre, al tenor de lo dispuesto por la Ley 915 de 2004, conforme al cual la introducción de mercancías, bienes y servicios extranjeros está libre del pago de tributos aduaneros, y solo causa un impuesto único al consumo a favor de ese departamento, equivalente al diez por ciento (10%) como tope máximo. En consecuencia, es evidente que el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con los mayores y más extensos beneficios en materia de impuestos de orden nacional, razón por la cual se considera improcedente la propuesta contenida en el artículo 9° del proyecto de ley.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa se abstiene de emitir concepto favorable a los artículos 2°, 3° y 9° de la presente iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 JCPAL/COG/MP
 DIAN / DOPPN

Con Copia a:

-H.R. David Alejandro Barguil Assis - Autor / Ponente
 H.S. Hernán Francisco Andrade Serrano - Autor
 H.R. Miguel Angel Barreto Castillo - Autor
 H.R. Julio Eugenio Gallardo Archbold - Autor
 H.R. Alfredo Ape Cuello Baute - Autor
 H.S. Nadia Georgette Biel Scalfi - Autor
 H.R. Orlando Anibal Guerra de la Rosa - Autor
 H.R. Germán Alcides Blanco Álvarez - Autor
 H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco - Autor
 H.R. Heriberto Sanabria Astudillo - Autor
 H.R. Humphrey Roa Sarmiento - Autor
 H.R. Aida Merlano Rabolledo - Autor
 H.R. José Elvier Hernández Casas - Autor
 H.S. Javier Mauricio Delgado Martínez - Autor
 H.R. Pío Tomás Pereira Caballero - Autor
 H.R. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo - Autor
 H.R. Armando Antonio Zabataín Orta - Autor
 H.S. Dalra de Jesús Galvis Méndez - Autor
 H.R. Lina María Barrera Rueda - Autor
 H.S. Nora María García Burgos - Autor
 H.R. Alvaro López Gil - Autor
 H.R. Juan Carlos García Gómez - Autor
 H.R. Juan Carlos Rivera Peña - Autor
 H.S. Juan Samy Merheg Marín - Autor
 H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre - Autor
 H.R. Oscar Fernando Bravo Realpe - Autor
 H.R. Javier Mauricio Delgado Martínez - Autor
 H.R. Jack Houani Jaller - Ponente

№ 5461

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obra dentro del expediente.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación a la Casa del Telegrafista en Aracataca (Magdalena), y se dictan otras disposiciones.

1.1 Bogotá, D. C.

Honorable Representante

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 070 de 2014 Cámara**, por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación a la Casa del Telegrafista en Aracataca, (Magdalena), y se dictan otras disposiciones.

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto propuesto para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

Se pretende declarar como Patrimonio Histórico y Cultural “La Casa del Telegrafista” en Aracataca (Magdalena). En virtud de lo anterior, se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para lograr la restauración, remodelación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de “La Casa del Telegrafista en Aracataca (Magdalena)”, así como la financiación de obras de infraestructura señaladas en el artículo 4° del proyecto de ley.

Al respecto es necesario tomar en consideración que la Corte Constitucional ha expresado¹ reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

i) La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente valores que interesan a la Constitución;

ii) Las disposiciones contenidas en dichas normas exaltan valores humanos que por su trascendencia ante la comunidad han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ellos les pone como ejemplo ante la posteridad.

¹ Sentencia C-817/11 Corte Constitucional.

Contrario a lo que sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación²². De esta forma, se han identificado modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

Del análisis del articulado se advierte que se trata de una ley de honores, que se encuentra sometida a los límites constitucionales propios de las demás normas que produce el legislador. En este sentido, llama la atención que al tenor del artículo 4° o del proyecto se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para la financiación de las siguientes obras:

a) Restauración y recuperación de la fachada y demás estructuras de la casa que permitan proteger el patrimonio allí contenido;

b) Remodelación, adecuación y mantenimiento de la casa del telegrafista en Aracataca (Magdalena) con espacios destinados a exposiciones de elementos culturales, sala de conferencias y talleres y un espacio destinado a las oficinas administrativas;

c) Las demás que se requieran y sean necesarias para lograr la conservación de la casa del telegrafista en Aracataca (Magdalena), como patrimonio histórico y cultural de la nación.

Por otra parte, asignar los recursos para:

a) Dotación que permita la conservación adecuada de los elementos culturales, su exposición al público y su seguridad;

b) Asignación presupuestal para lograr el funcionamiento permanente de la casa incluyendo las medidas de seguridad necesarias para conservar el patrimonio histórico y cultural de la nación”.

Es conveniente señalar que la Constitución Política establece normas básicas en materia presupuestal en los artículos 151³³ y 352⁴⁴ en virtud de los cuales se sancionó la Ley 225 de 1995⁵⁵.

²² *Ibidem*, pág. 1.

³³ El Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

⁴⁴ “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

⁵⁵ “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, y la Ley 179 de 1994, Orgánicas de Presupuesto”.

que autorizó al Gobierno nacional para compilar las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Así, se expidió el Decreto 111 de 1996⁶⁶ que en el artículo 38 señala taxativamente las apropiaciones que pueden ser incluidas en el Presupuesto de Gastos, de lo que se desprende que estas deben contar con un título constitutivo (de gasto), en los términos previstos en la Constitución Política y en dicho Estatuto⁷⁷.

En ese orden de ideas, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. De este modo, en relación con la preparación del proyecto de Presupuesto General de la Nación, el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé:

“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto”.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente una posición según la cual las disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello⁸¹²¹. Y que “la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder

⁶⁶ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

⁷⁷ “Artículo 38. En el presupuesto de gastos solo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

a) A créditos judicialmente reconocidos;

b) A gastos decretados conforme a la ley;

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y

d) A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. (Ley 38 de 1989, artículo 24, Ley 179 de 1994, artículos 16, 55, incisos 1° y 4), artículo 71)”.

[21] Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

llevar a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las levas se incluyan en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)”³ (Subrayas y negrillas propias).

Por otro lado, a pesar de que las obras propuestas en el presente proyecto reportarían beneficios para el municipio de Sabanalarga, es obligación de este Ministerio advertir que los recursos con los que eventualmente se financiarían dichas obras no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el marco de gastos del sector correspondiente.

Por otra parte, se sugiere revisar la asignación de funciones a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, toda vez que conforme al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 la competente para tramitar los proyectos de “honorarios y monumentos públicos” es la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Refiriéndose al Control de Constitucionalidad de ley en Comisiones Constitucionales, la Corte ha optado por un criterio material para determinar la competencia o incompetencia de una comisión. En Sentencia C-975/02, expreso:

“En los juicios de inconstitucionalidad donde se controvierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que este debe seguir, el criterio para definir cuál es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos.

En aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o pueden ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que solo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Solo en este último caso –lo dijo la Corte–, “El juez de la Carta podría sustituir la decisión del Presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexistencia por vicios de forma de la ley que se trate”.

Finalmente, en relación con el impacto fiscal de la iniciativa, derivado de la construcción de las obras señaladas en el artículo 4° o del proyecto de ley, esta Cartera informa que con los elementos

incluidos en el texto no es posible cuantificarlo, teniendo en cuenta, que las disposiciones se encuentran redactadas en forma general y amplia.

Por las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa y disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,


ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
 Viceministro Técnico
 JCPAS/ALGV
 Con copia a:
 H.R. Jaime Serrano Pérez - Autor
 H.R. Nicolás Daniel Guerrero Montaña - Ponente
 Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente

CONTENIDO

Gaceta número 842 - jueves, 22 de octubre de 2015
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 040 de 2015 cámara, por medio de la cual se adiciona el numeral 11 del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual contempla la exención al pago de retención a la indemnización del trabajador por terminación del contrato laboral y se dictan otras disposiciones	1
Informe de Ponencia para primer debate, Texto Propuesto al proyecto de ley número 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.....	8
Ponencia para primer debate, Texto sometido a consideración de la comisión sexta al Proyecto de ley número 247 de 2015 Cámara, por la cual se dictan normas sobre el uso y seguridad de las playas marítimas turísticas y playas turísticas de los ríos, lagos y lagunas dentro del territorio nacional y se dictan otras disposiciones	14
Ponencia para segundo debate, Texto aprobado en primer debate, texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional del Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3	21
CARTA DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 141 de 2014 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la inversión y el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y se dictan otras disposiciones.....	24
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 070 de 2014 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación a la Casa del Telegrafista en Aracataca (Magdalena), y se dictan otras disposiciones	26

³ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.