



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 174

Bogotá, D. C., viernes, 22 de abril de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 233 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se elimina la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 42A de la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables y se esté frente a las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, o en las normas que lo sustituyan, las partes podrán adelantar el trámite de la conciliación extrajudicial.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso 1° y el párrafo 1° del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, los cuales quedarán así:

Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. El requisito de procedibilidad podrá cumplirse mediante la conciliación en equidad.

(...)

Parágrafo 1°. Cuando la conciliación extrajudicial sea requisito de procedibilidad y se instaura la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura o la entidad que haga sus veces.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 640 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cual-

quiera de las acciones previstas en los artículos 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, podrán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

Parágrafo 1°. En los casos en que se agote la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbo por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

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

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
H. Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca
Partido Cambio Radical

JORGE ENRIQUE ROJO RODRÍGUEZ
H. Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La conciliación extrajudicial se ha presentado en Colombia durante muchísimos años, como un Método Alternativo de Solución de Conflictos por excelencia. La pri-

mera ley en que se implantó la figura en el ordenamiento jurídico, fue la Ley del 13 de mayo de 1825. En adelante, esta institución jurídica fue desarrollada normativamente en diferentes ocasiones, siendo especialmente importantes el artículo 116 de la Constitución Política de 1991, la Ley 23 de 1991, la Ley 446 de 1998 y la Ley 640 de 2001. Igualmente, la actual Ley 270 de 1996 (Estatutaria de Administración de Justicia), incluye unos artículos que regulan lo concerniente a la conciliación extrajudicial.

En todos los casos, la conciliación se ha considerado como el método idóneo para: (i) garantizar que al aparato judicial llegue únicamente a los pleitos verdaderamente relevantes; (ii) promover que los ciudadanos logren pacíficamente resolver sus diferencias, a partir de acuerdos entre ellos con la ayuda de un intermediario; (iii) contribuir a la descongestión judicial, y (iv) ser un mecanismo de acceso a la justicia.

En la búsqueda del cumplimiento de las finalidades anteriores, en Colombia se instauró la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para acceder a ciertas jurisdicciones, entre esas la contencioso-administrativa. Sin embargo, las cifras y el análisis conceptual de la conciliación extrajudicial, han demostrado que las finalidades buscadas por los promotores del requisito de conciliación extrajudicial y de las leyes que regulan la figura, no se han logrado en la práctica.

En lo que tiene que ver con la conciliación en los asuntos contencioso-administrativos, los resultados son dramáticos. Un estudio reciente presentado por el Departamento de Planeación Nacional¹, dejó en evidencia que de acuerdo con las cifras proporcionadas por la misma Procuraduría General de la Nación, de un promedio de 56.189 solicitudes de conciliación extrajudicial que fueron tramitadas en los últimos cinco años, “(...) en promedio, solamente

5.182 (el 9%) de las solicitudes admitidas resultaron en acuerdos totales y 245 (el 0,4%) en acuerdos parciales”². Como se advierte en el mismo estudio, “lo cierto es que número de casos que efectivamente terminan en acuerdo es ínfimo”³. La investigación en cuestión también demostró que las solicitudes de conciliación admitidas según la materia, son proporcionales al número de casos que conocen los jueces contencioso-administrativos, según los tipos de procesos.

Esto lleva a cuestionarse qué es lo que está sucediendo para que la conciliación extrajudicial no esté surtiendo los resultados esperados. En materia contencioso-administrativa, se han encontrado diferentes factores que han dificultado que los ciudadanos encuentren en esta un mecanismo apropiado para resolver sus diferencias. En primer lugar, los funcionarios que representan al Estado en los pleitos que se surten en su contra, por regla general optan por no conciliar. Entre las razones para que esto ocurra, se encuentra la de que en muchas ocasiones, dichos funcionarios son disciplinados por la Procuraduría, por lo que el temor de que la conciliación cuyo pago estará a cargo del Estado les podrá acarrear consecuencias disciplinarias, los detiene en su “ánimo conciliatorio”. Por otra parte, en muchas ocasiones los funcionarios a cargo de conciliar no lo hacen, porque las instituciones demandadas no cuentan con los recursos suficientes para ello, prefiriendo posponer el momento del pago.

Por último, tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido que la conciliación extrajudicial es esencialmente un mecanismo en el que prima la voluntariedad de las partes, y así lo ha advertido la Corte Constitucional: “Por mandato del artículo 116 Superior la conciliación tiene un carácter esencialmente voluntario, porque son las partes las que, en cada caso en concreto, seleccionan en forma espontánea al particular que habrá de hacer las veces de conciliador, lo cual impide que, desde este punto de vista, se establezca una suerte de permanencia en el ejercicio de dicha función”⁴.

Sin embargo, en contra de lo establecido en el precepto constitucional y en el mismo alcance establecido por la Corte Constitucional, la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa es asimilable a un proceso judicial, plagada de formalidades que traban cualquier ánimo conciliatorio que puedan tener las partes, las cuales en la práctica la utilizan para agotar el requisito de procedibilidad y acudir a la jurisdicción.

Las razones anteriores son sustento más que suficiente para cuestionar la obligatoriedad de la conciliación en el ámbito contencioso-administrativo. El modelo de la conciliación contencioso administrativa, tal y como funciona en la actualidad, contrario a garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos, a incentivar la solución pacífica de conflictos y a propender por que los jueces conozcan los casos que ameriten su estudio, está representando una verdadera traba para que los ciudadanos puedan acceder a la justicia contencioso-administrativa.

Por las razones planteadas, los suscritos Honorables Representantes a la Cámara, ponemos a consideración el siguiente proyecto de ley estatutaria.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical



CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
H. Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca
Partido Cambio Radical



JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ
H. Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 233 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara Restrepo*, *Carlos Abraham Jiménez*, *Jorge Rozo Rodríguez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

¹ Departamento Nacional de Planeación (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá, D. C. Páginas 31 y s.s.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 234 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas sobre ordenamiento, preservación, uso sustentable de las áreas marinas y costeras del territorio colombiano; se establecen medidas de compensación ambiental, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Ante todos los factores que están deteriorando las áreas marinas y costeras del territorio colombiano, y por la descoordinación entre los actores que intervienen en las zonas costeras y las playas del país, se pretende a través de este proyecto de ley establecer un marco de ordenamiento ambiental del territorio marino-costero, donde se fortalezcan la preservación, se promueva el uso sustentable de estos ambientes; así como establecer medidas de compensación ambiental y dictar otras disposiciones.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de esta ley, se entiende por:

a) **Áreas Marinas y Costeras:** Espacios que incluyen porciones de agua y fondo marino, rocas, playas y terrenos de playa fiscales (flora y fauna), recursos históricos y culturales, que deben estar bajo protección especial para la preservación de los recursos hídricos;

b) **Zonas costeras:** Franja de tierra firme y espacio oceánico adyacente (agua y tierra sumergida), en la cual la ecología terrestre y el uso del suelo afectan directamente la ecología del espacio oceánico y viceversa.

Esta definición se entenderá complementaria a lo dispuesto en el Plan Nacional Ambiental de Ordenamiento Costero e Insular (PNAOCI);

c) **Ordenamiento integral del territorio marino-costero:** Instrumento legal para la coordinación, formulación y ejecución integral de las políticas de preservación y uso responsable de las áreas marinas y costeras del territorio nacional;

d) **Compensación ambiental:** Acciones de restauración y mantenimiento ambiental en las áreas marinas y costeras del territorio nacional, por impactos negativos causados;

e) **Uso sustentable de las áreas marinas y costeras:** Acción de permanencia y sostenimiento a lo largo del tiempo de las áreas marinas y costeras colombianas, sin agotar sus recursos o perjudicar el medio ambiente.

CAPÍTULO II

Régimen del ordenamiento, preservación y uso sustentable de las áreas marinas y costeras del territorio colombiano

Artículo 3°. Naturaleza.

El ordenamiento, la preservación y el uso sustentable de los ambientes marinos y costeros del territorio colombiano serán considerados de interés general.

Artículo 4°. Ámbito de aplicación de ley.

Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a todas las áreas costeras y marinas existentes en el territorio colombiano.

Artículo 5°. Del Ordenamiento integral del territorio marino-costero del territorio colombiano.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las acciones que constituyen el ordenamiento integral del territorio marino-costero en Colombia, que contemplará los siguientes parámetros:

a) Medidas de conservación, rehabilitación y/o restauración de los ecosistemas marinos y costeros y sus recursos, para preservar la diversidad biológica y garantizar la sostenibilidad de la oferta de bienes y prestación de servicios ambientales;

b) Inclusión de los ecosistemas marinos y costeros dentro del ordenamiento territorial de la Nación, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, para armonizar sus usos y las actividades que allí se realicen;

c) Constitución de las áreas marinas y costeras del Pacífico y del Caribe, como Regiones Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial, adoptando y caracterizando unidades ambientales en cada una de ellas;

d) Establecimiento de un Plan Nacional de Manejo Integrado en las zonas costeras y de mares, donde se determinen las competencias, los alcances, y los mecanismos de articulación entre los diferentes entes que a nivel nacional, regional, departamental o local intervienen en el manejo de las zonas marino-costeras del país;

e) Desarrollo de proyectos de manejo integrado de zonas costeras en el ámbito local y regional como apoyo a los planes de ordenamiento territorial;

f) Medidas de articulación de los instrumentos de planificación que garanticen el Manejo Integrado de las Zonas Costeras;

g) Creación de un plan estratégico de conservación, recuperación y de establecimiento de áreas de reserva pesqueras y de especies en vía de extinción;

h) Incorporación -sin excepción alguna- de estudios ambientales en el desarrollo de todas las obras de infraestructura costera;

i) Fijación de los límites necesarios a los distintos tipos de actividades portuarias realizadas en las zonas costeras;

j) Creación de un plan de prevención y minimización de los efectos negativos de los riesgos por desastres naturales;

k) Medidas tendientes a fortalecer la capacidad institucional y financiera de las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las zonas costeras, como autoridades ambientales costeras;

l) Planes de capacitación cada seis meses, dirigidas a las autoridades locales (Gobernadores y Alcaldes),

con el propósito de contribuir al desarrollo ambiental, económico y social de las zonas marinas y costeras;

m) Planes de promoción y participación de las comunidades y de los usuarios de los recursos y ambiente costero para una mejor planificación, toma de decisiones y manejo de las zonas costeras de la Nación.

Artículo 6°. De la preservación y uso sustentable de los ambientes marinos y costeros del territorio colombiano.

El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá las acciones de preservación y uso sustentable, bajo los siguientes parámetros:

a) Implementación de una cátedra obligatoria sobre el uso sustentable de los ecosistemas, y recursos marinos y costeros, en todas las instituciones educativas públicas y privadas del orden nacional, departamental y local, que promueva los valores sociales, culturales, económicos y ambientales, la protección ambiental y el bienestar social;

b) El respeto, la protección, y la salvaguardia de los ambientes marinos y costeros del territorio colombiano por parte de todas las personas tanto naturales como jurídicas;

c) Impartir instrucciones sobre las medidas necesarias para la preservación y uso sustentable de los ambientes marinos y costeros del territorio colombiano;

d) Seguimiento y monitoreo continuo a las áreas marino-costeras del país.

CAPÍTULO III

Sobre el régimen sancionatorio ambiental

Artículo 7°. Compensación ambiental en las áreas marino-costeras.

Entiéndase como la acción o conjunto de acciones dirigidas a resarcir y remediar el entorno ambiental de las áreas marino-costeras que sean afectadas por impactos negativos generados gracias a la intervención del hombre o por las actividades productivas llevadas a cabo.

Parágrafo. La compensación debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental ocasionado. Para las empresas que se beneficien por actividades productivas de los espacios marino-costeros de Colombia, causándoles cualquier tipo de deterioro ambiental, les será generada además de la sanción pecuniaria determinada por la autoridad competente vigente, una suspensión de seis meses a la ejecución de su actividad.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 8°. Creación de un centro de investigación de ordenamiento territorial en las zonas marino-costeras del territorio colombiano.

Créese bajo la dirección del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con carácter descentralizado, un centro de investigación científica, y de carácter técnico, administrativo y jurídico que desarrolle políticas y lineamientos de ordenamiento territorial marino-costero y estudios de casos de aplicación a planes de mejoramiento ambiental en las zonas marino-costeras del país.

Artículo 9°. Creación de una plataforma virtual de información costera-marino nacional.

Créese una plataforma virtual con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y de 5 universidades públicas o privadas colombianas con trayectoria en investigaciones ambientales, escogidas mediante convocatoria institucional del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que permita el intercambio y el suministro de información en tiempo real de la situación costera-marina de todos los ecosistemas del territorio nacional, de forma que se identifiquen las zonas con alta prioridad de intervención, se aminoren los niveles e impactos de la erosión costera, y se adopten las medidas adecuadas para mitigar riesgos ante los posibles y futuros desastres naturales.

Artículo 10. Creación del fondo especial para la preservación de las zonas marino-costeras del territorio colombiano.

Para la ejecución de las acciones encaminadas a la preservación de las zonas marino-costeras, créese un fondo especial que articule recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de Créditos Externos; de Cooperación Internacional; de las Rentas administradas y recursos propios de las CAR y de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos; de las Entidades Territoriales; de Organizaciones No Gubernamentales; y de inversiones del sector privado. Para todos los efectos, prevalecerán los recursos provenientes de esquemas de cofinanciación y será administrado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 11. Del principio de publicidad.

El Gobierno nacional queda facultado para adelantar las campañas de divulgación y socialización del contenido de la presente ley para el área costera y marina del país utilizando los medios de comunicación que estime conveniente.

Artículo 12. Vigencias y derogatorias.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde que comenzó la revolución industrial en Europa, la cual se extendió por todo el mundo, no nos habíamos dado cuenta de los impactos negativos que se generan con las acciones y/u omisiones de la actividad humana ante el medio ambiente, y en especial respecto a los espacios marinos, costeros e insulares.

Desde el año 1972, se han venido ratificando Protocolos, Convenios y demás regulaciones para prevenir, mas no para exigir verdaderamente el resarcimiento ante los daños ambientales.

La Conferencia de Estocolmo, la Convención de Unesco, la Convención de Berna, el Protocolo de Kioto, los Convenios de Biodiversidad, de Cambio Climático, la Convención Ramsar y el Convenio Marpol, son algunos de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia respecto al cuidado del medio ambiente.

Nuestro país es el único país de Suramérica con dos bordes costeros. Posee límites con el océano Pacífico y el mar Caribe. Su línea de costa tiene 3.882 km en total, distribuidos en 2.188 km sobre el Pacífico 1.642

km sobre el Caribe continental y 52 km en el Caribe Insular. Aproximadamente el 50% del territorio sobre el cual el país ejerce su soberanía, corresponde a mares, lo cual representa un importante patrimonio natural, tanto a nivel nacional como internacional.

Y si bien, a nivel nacional, con el Código de los Recursos Renovables, la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993, y la Ley 1333 de 2009, nuestro país le ha venido dando importancia de alguna manera al cuidado del medio ambiente, con los llamados “Derechos de tercera generación”, y con los mecanismos de defensa ante los derechos colectivos; las medidas han sido ineficientes por las dinámicas mismas de la naturaleza y las consecuencias de nuestras relaciones con ella, que en la actualidad son más constantes y de mayor impacto negativo, por lo que se hace necesario establecer acciones para mejorar dichas relaciones y hacernos menos vulnerables al mejoramiento de las condiciones de vida, de bienestar y seguridad del territorio, tal como nos lo sugirió en el último informe sobre medio ambiente, el Banco Mundial y la OCDE.

Nuestra Carta Política expone: “El derecho a un ambiente sano se encuentra conectado de forma estrecha con la salud pública, la vida digna y la integridad personal, entre otros derechos fundamentales”, y a su vez hace alusión a los principios de prevención o precaución, que el Estado y los individuos deben tener en cuenta en todas sus actividades para preservar y conservar el medio ambiente; sin embargo, teniendo en cuenta que en los últimos 20 años en nuestro país se ha venido acelerando la destrucción ambiental por la contaminación, la sedimentación y la erosión en los espacios marinos, costeros e insulares en la región Caribe Continental, la región Caribe Insular y en la región del Pacífico, donde se está afectando negativamente la calidad de vida de las comunidades tanto en los aspectos ambientales como socio-económicos, nos motiva en primer lugar a preguntarnos: ¿Solo son algunos o somos todos los que poseemos el derecho a un ambiente sano?; ¿cómo podemos preservar y usar responsablemente nuestros ambientes marinos y costeros, teniendo en cuenta todo lo consagrado desde los Tratados Internacionales y la Legislación colombiana actual? ¿Por qué no contamos con un ordenamiento costero que permita ejecutar integralmente los programas de desarrollo sostenible en nuestro país?

Los mares de Colombia tienen recursos naturales y usos muy diferentes. Son doce departamentos –Archi- piélagos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Nariño– y 47 municipios los que tienen jurisdicción sobre las áreas costeras colombianas.

Estos ambientes marinos y costeros permiten una gran variedad de ecosistemas con alto valor ecológico y paisajístico, que contribuyen a darle a nuestro país el título de país megadiverso, por lo que debemos aunar todos los esfuerzos para preservar estos ambientes de manera seria e integral, pues la pérdida de estos recursos naturales finalmente se refleja en el impacto social y económico expresado en la afectación de la calidad de vida de las diferentes comunidades y pobladores de la zona costera colombiana.

No obstante, y si bien es cierto que el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, ha orientado al país sobre el cuidado integral de nuestros recursos hídricos para po-

sibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, y en el 2002 se adoptó por medio de documento Conpes 3164, una política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (Pnaoci), por medio de la cual se creó el Comité Nacional de Manejo Integrado de los Espacios Oceánicos y Zonas Costeras, como máxima instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales; así como de impulsar la ordenación y desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas, y a su vez se integró la Comisión Colombiana del Océano (CCO), como órgano intersectorial para proponer al Gobierno nacional la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (Pnoec), para su administración y desarrollo sostenible, y las Unidades Ambientales Costeras (UAC), que nacieron para establecer un plan de ordenación y manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera (Pomiuac), que buscaba planificar y orientar la ordenación y el manejo ambiental de estas áreas del territorio colombiano; preocupa hoy, la ausencia de unas bases claras sobre las cuales se establezca el funcionamiento coordinado de los distintos actores sobre nuestras costas, quienes con diferentes enfoques y principios intervienen sectorialmente y generan resultados inefectivos para la sostenibilidad de nuestros ambientes marinos y costeros con la toma de decisiones a veces inadecuada e insuficiente, lo que nos exige legislar desde un enfoque más integrado.

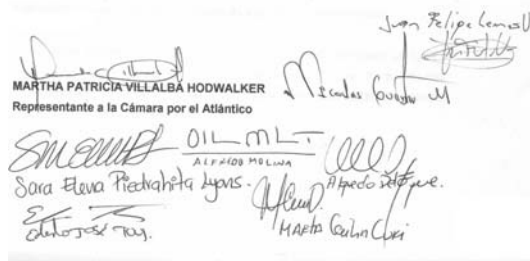
Creemos que por la senda de insostenibilidad en que nos encontramos, evidenciada en la pérdida cada vez mayor de nuestras playas y ecosistemas marinos-costeros, se requieren mayores esfuerzos coordinados tendientes a fortalecer las políticas de preservación de responsabilidad ambiental; así como de hacer más eficiente el régimen sancionatorio ambiental que hoy tenemos, pues necesitamos urgentemente un dispositivo sancionador en el cual confluyan diferentes aspectos, principalmente de naturaleza preventiva y represiva real, donde se hagan más efectivas las sanciones existentes y se creen alternativas de verdadera compensación por parte de los sujetos activos que atenten contra nuestros ambientes marinos y costeros, y de esta forma se concientice realmente del beneficio y la rentabilidad de prevenir o de realizar el daño al medio ambiente.

Por todo lo anterior, es que se propone desde este proyecto de ley, regular de manera consolidada un ordenamiento costero y marino que fortalezca el sistema nacional de manejo y sustentabilidad de los recursos hídricos, con el que se le dé un uso adecuado a nuestras áreas costeras y marinas mediante la obtención de diagnósticos en tiempo real, lo cual permitirá combatir seriamente la contaminación, el aumento de las construcciones costeras, la extracción de sedimentos en las playas, la explotación intensiva de las costas por el turismo, la mortandad de peces y otras especies, la erosión costera, y se prevenga desde todas sus causas el deterioro de los ecosistemas hídricos del país, además de hacer más efectivos los programas de restauración ambiental y de fortalecer medidas de resarcimiento para con nuestro gran patrimonio hídrico.

Colombia, con dos mares y tres zonas costeras, tiene una posición estratégica para el desarrollo de muchas actividades económicas, culturales y de conservación, que promuevan el desarrollo del país bajo el concepto de sustentabilidad, por eso es nuestro deber traba-

jar desde la ruta legislativa para un verdadero Manejo Costero Integrado donde todos los actores y sectores implicados contribuyan realmente a la preservación, al uso responsable y al desarrollo sustentables de las áreas marino-costeras de nuestro país.

Cordialmente,



MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER
Representante a la Cámara por el Atlántico

Nicolás Guerrero

Sara Elena Piedrahíta Juvás

Alfredo Deluque

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 234 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Martha Villalba, Nicolás Guerrero, Sara Piedrahíta, Alfredo Deluque, y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la Vida y Obra al honrar la Memoria, del Juglar, Gilberto Alejandro Durán Díaz –Alejo Durán– al cumplir los 100 años de su Natalicio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de abril de 2016

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

En mi calidad de congresista y en uso del derecho que consagran los artículos 154 de la Constitución Política, 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, me permito presentar a consideración del Honorable Congreso, el presente proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la Vida y Obra al honrar la memoria del Juglar, Gilberto Alejandro Durán Díaz –Alejo Durán– al cumplir los 100 años de su Natalicio y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



José Alfredo Gnecco Zúñiga
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la Vida y Obra al honrar la Memoria, del Juglar, Gilberto Alejandro Durán Díaz –Alejo Durán– al cumplir los 100 años de su Natalicio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Honores.* La República de Colombia exalta la memoria del Maestro; **Gilberto Alejandro Durán Díaz-Alejo Durán**, Juglar, intérprete, compositor y músico, meritorio exponente de la Tradición Folclórica de la costa Caribe colombiana, émulo de nuevas generaciones y constante inspirador. Declarando el año 2019 como “**El año conmemorativo a la vida y obra del maestro Alejo Durán**”.

Artículo 2º. *Escultura.* Como homenaje a su memoria, se autoriza a la Nación construir en el municipio del El Paso-Cesar, una escultura del Maestro **Gilberto Alejandro Durán Díaz-Alejo Durán**, la cual será puesta en un lugar referente del respectivo Municipio y será encomendada a un escultor colombiano, escogido con base en un concurso de méritos que abrirá el Ministerio de Cultura, para tal efecto.

Artículo 3º. *Festival Pedazo de Acordeón.* Autorízase al Gobierno nacional para declarar Patrimonio Cultural de la Nación al Festival “Pedazo de Acordeón”, que anualmente se celebra en Homenaje al Maestro; **Alejo Durán**.

Artículo 4º. *Casa Museo Gilberto Alejandro Durán Díaz-Alejo Durán.* El Gobierno nacional incluirá dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales, para la construcción y adecuación de la Casa Museo “**Gilberto Alejandro Durán Díaz - Alejo Durán**”.

Artículo 5º. *Escenario-Étnico- Folclórico y Cultural Alejandro Durán Díaz - Alejo Durán.* El Gobierno nacional incluirá dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales, para la construcción de un escenario-étnico-folclórico y cultural-Parque Temático conceptual que se llamará: Alejandro “Apa” Durán Díaz - Alejo Durán, donde tengan convergencia la práctica, la promoción, la difusión, la creación, la realización y actividades que contribuyan a la exaltación de los símbolos que históricamente han convertido a la cabecera municipal de El Paso-Cesar, como epicentro de la expresión vernácula y autóctona de los bailes cantaos y de la música vallenata y sus juglares, para la recuperación del patrimonio histórico y cultural de la región Caribe.

Artículo 6º. *Fundación Centenario Alejo Vive.* Para conmemorar el centenario del maestro Alejo Durán se crea la **Fundación Centenario Alejo Vive**, la cual en coordinación con el Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación adelantará, los programas de formación y capacitaciones de las nuevas generaciones de la música vallenata. La fundación además se encargará de la publicación de la Biografía del Maestro, edición de su obra musical y programación de eventos académicos en los que se exalte la Vida y Obra del célebre compositor e intérprete de la región Caribe colombiana.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.



José Alfredo Gnecco Zúñiga
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Gilberto Alejandro Durán Díaz-Alejo Durán-; nació en el municipio de El Paso, departamento del Cesar, en el hogar de Nafer Donato Durán Mojica y Juana Francisca Díaz Villareal, el 9 de febrero de 1919. Falleció en Montería, Córdoba, el 15 de noviembre de 1989.

Con esta disposición el Gobierno nacional y el pueblo colombiano rinden un merecido reconocimiento póstumo al Maestro “**Gilberto Alejandro Durán Díaz - Alejo Durán**”, juglar de estirpe raizal quien se destacó por su impecable designio de vida y obra artístico-folclórica de genial trascendencia.

Por medio de esta iniciativa, se erige una exaltación merecida a uno de los hombres que se consagró a la esfinge histórico-cultural de mayor trascendencia que se puede erigir al aporte hecho por un personaje que dio tantas glorias a la tradición oral y a las manifestaciones autóctonas de la región Caribe de Colombia.

El Negro Alejo Durán, consagrado primer Rey del Festival Vallenato en 1968. Es reconocido como un Juglar de trayectoria empírica, admirado por su maestría y la extensión de su obra musical. Como uno de los máximos baluartes de la música vallenata en el trasunto de su vida creando y ensayando notas, melodías y ejecución de instrumentos primigenios auténticos que hoy por hoy hacen parte del emblema melódico que dejó plasmado para la posteridad generacional.

En el Maestro, “**Gilberto Alejandro Durán Díaz - Alejo Durán**”, se conjugaron las excelentes virtudes de un juglar de notable trayectoria y simbología en el folclor de la costa Norte y de Colombia en general. Fue el tronco cimero de una dinastía, que ha cubierto de gloria al firmamento de la música vallenata, haciendo uso de sus facultades para cantar, componer, improvisar y ejecutar el acordeón y las diversas manifestaciones del folclor vallenato. Sobresalió por las dotes de un artifice juglaresco, lleno de ingenio y talento que moldeó en sus cantos todo cuanto aconteció a su alrededor, suscribiendo una huella profunda y cauces indelebles en el compendio folclórico-musical de los usos y costumbres de la tradición de los departamentos La Guajira, Cesar, Magdalena, Bolívar, Sucre y Córdoba.

“El Negro Grande” fue un hombre de espíritu nativo que encontró en la música de acordeón la forma desembarazada de expresar el mito de su grandeza afrocaribe como una memoria viva de los pueblos, a través de la expresión musical. En cuyos argumentos de inspiración cotidiana Alejo Durán interpretó variados temas axiológicos sobre los que ha girado la colectividad en los últimos tiempos a compás del avance y giros de la sociedad; expresando y encontrando en los cantos de sus versos tradicionales la forma, manera o explicación de cómo la gente entiende su mundo.

En el estilo proverbial del vallenato auténtico para emitir mensajes en versos compaginados a la melodía y el contenido de sus cantos se identificaba con naturalidad el Juglar de raza, componía, tocaba, improvisaba y cantaba. Cumplía la misión de ser compositor, vocalista e intérprete al mismo tiempo para llevar los versos a su región produciendo mensajes propios de su extensa obra; en la que compuso, interpretó y cantó más de quinientos cantos vallenatos de su autoría. Le imprimía a sus letras la precisión del contenido tradicional, narrativo, costumbrista y alegórico, tal como se le conoció con admiración y respeto en la generalidad de su obra y en el contorno de sus actividades artísticas. Extendió sus cantos a los personajes hundidos en las raíces del mundo fantástico del Realismo Mágico de la obra literaria del Premio Nobel, Gabriel García Márquez, prototipo del quehacer macondiano y los saberes de nuestra tierra.

La narración histórica de algunos acontecimientos de la vida de Alejandro Durán, está salpicada de fábulas contadas, referidas o relatadas por él o sus amigos y conocidos en el marco de un estilo característico inigualable.

Alejo Durán y su Dinastía, seguirán siendo un orgullo para el pueblo Pasero que lo vio nacer y espera con anhelo que la trayectoria del ídolo que fue su hijo epónimo se constituya en una de las reivindicaciones sociales que tanto han esperado desde que los Cantos de Vaquería tutelaron las fuentes de trabajo de sus habitantes.

No es él, Alejandro, un hombre común con un acordeón común y que canta simples cantos vallenatos para salir del paso o la situación amorosa, sino que fue el cronista, el relator de la Provincia de Padilla. Quien describió paisajes, sucesos, amores, usos y costumbres con una mágica estrella que su obra además de ser un canto guardaba la similitud de un periódico cantado que desentrañó la cotidianidad de la provincia. Bien dijo nuestro Premio Nobel Gabriel García Márquez; “No hay una sola letra en los vallenatos que no corresponda a un episodio cierto de la vida real, a una experiencia del autor. Un juglar del río Cesar no canta porque sí, ni cuando le viene en gana, sino cuando siente el apremio de hacerlo después de haber sido estimulado por un hecho real. Exactamente como el verdadero poeta. Exactamente como los mejores juglares de la estirpe medieval”.

Es la semblanza innata del juglar, el trovador medieval, el productor de mitos, y a su vez, el mismo mito que constituye historia con el fin de que la memoria colectiva recuerde toda esa riqueza folclórica rebosada por rasgos de genialidad que hoy y siempre nos vanagloria con todas las fuerzas para decir a un solo grito y en la misma voz: ¡Alejandro Durán es el Homero del Caribe colombiano!

Honorables Congresistas: Esta exaltación y reconocimiento póstumo al Negro Alejo Durán y los beneficios que el Estado pueda reportarle a los nativos de El Paso, departamento del Cesar, en esta efeméride centenaria a celebrarse el 9 de febrero de 2019 es más que meritoria y necesaria, sobre todo en el momento célebre en que la Unesco, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura acaba de declarar al Vallenato como **Patrimonio cultural inmaterial** de la Humanidad.

El Maestro “Alejo” con su obra pletórica de títulos gloriosos, Sones, Paseos, Puyas y Merengues, trascendió más allá de las fronteras e hizo parte de la legión de pioneros de esta manifestación folclórico-cultural, que le dieron identidad a la función empírica de ejercitar el periodismo primitivo como uno de los más auténticos en el Mester de Juglaría, para reconocimiento histórico y orgullo de la Patria colombiana. Muchas virtudes y características tenía este connotado juglar que bien merece que los colombianos le hagan un justo y merecido homenaje equiparable a la dimensión de su obra. Con el fin primordial de albergar y exponer todos los elementos que identifiquen la trascendencia, las contribuciones innatas y el legado que “El Negro Alejo” y su dinastía han entregado al Patrimonio Artístico Cultural de su pueblo, de la costa Caribe y de Colombia en general”.

De esta manera, el Gobierno nacional, el Congreso de la República, el pueblo colombiano y el mundo musical de toda una Nación honran la memoria del Juglar de los Juglares, el Maestro, **Gilberto Alejandro Durán Díaz - Alejo Durán**, quien falleció el 15 de noviembre de 1989, en la Ciudad de Montería, departamento de Córdoba.

Honorables Congresistas

Atentamente,


José Alfredo Gnecco Zuleta
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 235 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *José Alfredo Gnecco Zuleta*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y se establecen contribuciones relacionadas con los servicios públicos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Contribuciones especiales

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 85. Contribuciones especiales a cargo de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Con el fin de financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

(SSPD), y en general recuperar los costos del servicio, las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y aquellas prestadoras del servicio de alumbrado público, en atención al artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, sujetas a la regulación, inspección, vigilancia y control de las respectivas entidades, según sea el caso, estarán sometidas al pago de contribuciones especiales anuales, conforme con las siguientes reglas:

85.1. La tarifa de la contribución especial no podrá ser superior al uno (1%) de la respectiva base gravable y será determinada de manera independiente por cada uno de los sujetos activos de la contribución, tomando el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá entre la suma de las bases gravables determinadas para los sujetos pasivos conforme con los estados financieros del año inmediatamente anterior con corte a 31 de diciembre.

$$\text{Tarifa de contribución de sujeto activo} = \frac{\text{Presupuesto a financiar de sujeto activo}}{\text{Suma de bases gravables de sujetos pasivos}}$$

85.2. La base gravable de la contribución especial estará conformada por los gastos y costos totales depurados que el sujeto pasivo haya reconocido aplicando los marcos normativos expedidos por las autoridades de regulación definidas en la Ley 1314 de 2009, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, para cada servicio público.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la aplicación del presente artículo, respecto de las depuraciones aplicables a la base gravable aquí dispuesta.

La base gravable para los sujetos pasivos que de acuerdo con los cronogramas para la convergencia a normas de información financiera no hayan iniciado su periodo de aplicación, estará conformada por los gastos y costos totales depurados reconocidos, aplicando los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

85.3. El hecho generador de cada contribución especial será la regulación, inspección, vigilancia y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios y/o la vigilancia y control sobre la prestación del alumbrado público, según sea el caso.

85.4 Los sujetos activos de las contribuciones especiales serán la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

85.5 Los sujetos pasivos de la contribución especial son las personas prestadoras de servicios públicos previstas en los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994 o las normas que los modifiquen, sustituyan o deroguen y las personas prestadoras del servicio de alumbrado público, conforme con el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, o las normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen”.

Artículo 2°. Contribuciones especiales a cargo de los agentes de la cadena de combustibles líquidos sometidos a regulación. Con el fin de financiar los gastos

de funcionamiento e inversión de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), y en general recuperar los costos del servicio, los agentes de la cadena de combustibles líquidos sujetos a regulación deberán pagar una contribución especial anual, cuya tarifa será determinada por cada agente y la cual no podrá ser superior al uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables. En todo caso, estará sujeta a las siguientes reglas:

2.1. La base gravable de la contribución especial estará conformada por los gastos y costos totales depurados que el agente regulado haya reconocido aplicando los marcos normativos expedidos por las autoridades de regulación definidas en la Ley 1314 de 2009, o la norma que la modifique, adicione o sustituya, para la venta de combustibles líquidos.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la aplicación del presente artículo, respecto de las depuraciones aplicables a la base gravable aquí dispuesta.

La base gravable para los agentes regulados que de acuerdo con los cronogramas para la convergencia a normas de información financiera no hayan iniciado su periodo de aplicación, estará conformada por los gastos y costos totales depurados reconocidos, aplicando los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

2.2. La tarifa de cada contribución especial se determinará por cada agente regulado de manera independiente, tomando el valor de su presupuesto neto en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá entre la suma de las bases gravables determinadas para la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), conforme con los estados financieros del año inmediatamente anterior con corte a 31 de diciembre.

$$\text{Tarifa de contribución de agente de combustible líquidos} = \frac{\text{Presupuesto a financiar de la CREG}}{\text{Suma de bases gravables de agentes de combustible líquidos}}$$

2.3. El hecho generador de la contribución especial es la regulación de la venta de combustibles líquidos.

2.4. El sujeto activo de la contribución especial será la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

2.5. Los sujetos pasivos de la contribución especial para la CREG son los agentes de la cadena de combustibles líquidos, identificados en el artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y el Decreto número 4299 de 2005, y las normas que los modifiquen, sustituyan o deroguen.

CAPÍTULO II

Disposiciones comunes aplicables a las contribuciones especiales

Artículo 3°. Obligación de declaración de las contribuciones especiales. Los sujetos pasivos de cada contribución especial dispuesta en el Capítulo I de esta ley deberán declarar la información requerida para la liquidación conforme con los requisitos y en las fechas que las entidades respectivas establezcan mediante resolución.

Artículo 4°. Administración de la contribución. La CREG, la CRA y la SSPD se encargarán en forma inde-

pendiente de la administración de sus correspondientes contribuciones incluyendo la declaración, la liquidación, la discusión, el cobro, el recaudo, la fiscalización y las acciones jurídicas pertinentes.

Los procedimientos para la declaración, liquidación y pago de la contribución especial, así como la imposición de sanciones y cobro coactivo, se regirán por las mismas normas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas especiales. Las sanciones e intereses por el incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con la contribución especial serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 5°. Cálculo y aplicación del anticipo. Los sujetos pasivos de las contribuciones especiales están obligados a pagar el 60% del valor de la contribución correspondiente al año anterior, a título de anticipo de la contribución respectiva del año siguiente.

Corresponderá a los sujetos activos respectivos determinar las fechas, plazos y forma del pago del anticipo.

Artículo 6°. Manejo de los recursos de las contribuciones especiales. El manejo de los recursos del pago de las contribuciones especiales que realicen las entidades de los sectores de energía eléctrica y gas combustible, y de agua potable y saneamiento básico, sometidas a la regulación de los sujetos activos a que hace referencia la presente ley se realizará de acuerdo con los mecanismos previstos en los artículos 72 de la Ley 142 de 1994 y 21 de la Ley 143 de 1994.

Artículo 7°. Gestión de excedentes de las contribuciones. En el evento de existir excedentes de la contribución especial a favor de las Comisiones de Regulación o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con ocasión de los servicios de regulación, inspección, vigilancia y control de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, estos deberán ingresar al Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003.

De existir excedentes de la contribución especial a favor de la CREG provenientes de las actividades reguladas sobre la venta de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el periodo presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica los artículos 85 de la Ley 142 de 1994 y 22 de la Ley 143 de 1994, así como todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Autores:



GUILLERMO A. SANTOS MARÍN
Senador de la República

MARIO A. FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*Toda palabra dicha, despierta
una idea contraria*
Goethe

De acuerdo con el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, “*Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año...*” (Resaltado fuera de texto), cuya tarifa máxima no puede ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los “*gastos de funcionamiento*”, asociados al servicio sometido a regulación, inspección y vigilancia del prestador, en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de las Comisiones de Regulación. En ese sentido, la recuperación de los costos en que incurrir tanto las comisiones de regulación como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para desarrollar sus funciones legales, dependen del pago de la contribución que a cada una efectúan los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, el Plan de Contabilidad para Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios expedido a través de la Resolución número SSPD 20051300033635 de 2005, señaló en el marco conceptual su estructura a partir de las definiciones de los atributos del sistema de contabilidad para los entes prestadores incluyendo los principios de contabilidad generalmente aceptados, los cuales deben ser observados al registrar e informar sobre los asuntos y actividades desarrolladas por las personas que prestan servicios públicos domiciliarios.

Luego de que fuera demandado dicho acto, el Consejo de Estado¹ anuló parcialmente el inciso 6° de la descripción de la clase 5 – gastos del plan de contabilidad para entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, pues al hacer un recuento normativo y jurisprudencial del “*concepto de gastos de funcionamiento*”, como base gravable de la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, concluyó que “*ante la ausencia de normativa contable² que defina con claridad lo que debe entenderse por el término “gastos de funcionamiento” y los conceptos que involucra, la Sala acogerá la noción que ha desarrollado la jurisprudencia*”. En ese orden

de ideas, indicó la definición que debe acogerse para entender qué constituye gastos de funcionamiento³.

No obstante, determinó de forma ambigua que “*...no son gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a regulación, los descritos en las cuentas del grupo 75 – costos de producción...*”; pese a señalar que “*...no todas las cuentas de gastos...*” de la Clase 5 – Gastos, así como las cuentas del grupo 75 – Costos de Producción, encuadran dentro de la definición.

En ese sentido, y acudiendo a una interpretación que permitiera recuperar los costos del funcionamiento de las entidades recaudadoras y favorecidas con el pago de la contribución especial, la fijación de la tarifa para la vigencia 2011, para el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, estuvo precedida del análisis de impacto sobre el sector que pudiera tener el concepto jurisprudencial de gastos de funcionamiento y, en consecuencia, se estimó la necesidad de incluir algunas cuentas del Grupo 75 que atendieran a dicha naturaleza.

No obstante lo anterior, han pasado más de cuatro (4) años en los que la incertidumbre de una base gravable que expresamente disponga sobre unas cuentas que sean asimilables al concepto de gastos de funcionamiento con la práctica contable, ha generado un creciente cúmulo de demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyos resultados actualmente evidencian la imposibilidad de recuperar los costos de la prestación del servicio de inspección, vigilancia y control, como quiera que con cada proceso judicial se vienen excluyendo cuentas que conformaban la base gravable, colocando en riesgo el funcionamiento no solo de la Superintendencia, sino de las comisiones de regulación.

En efecto, con ocasión de la expedición de una de las últimas providencias, exactamente la sentencia del 17 de septiembre de 2014, Radicación número 2012-00362-01 (20253), y con ponencia de la misma magistrada que emitió la sentencia referida, la corporación ratificó que no es posible asimilar las erogaciones de la cuenta 75 a la concepción de gasto de funcionamiento y por ello, hacerlo resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994.

De esta manera y atendiendo la figura de “*precedente jurisprudencial*” al cual están obligadas las entidades por ley, la base gravable deberá estar conformada únicamente por las cuentas que conforman el Grupo 51 “*Gastos de Administración*” menos la cuenta 5120 “*Impuestos, tasas y contribuciones*”, pues son estas erogaciones las que constituyen “*gastos de funcionamiento asociados al servicio*”.

Es por ello que, ante la insuficiencia de recursos que garanticen el funcionamiento de estos organismos

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. C. P.: Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicado número 11001-03-27-000-2007-00049-00 (16874).

² Cabe aclarar que para efectos presupuestales, el Decreto número 4579 de 2006, “*por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2007, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*” en su artículo 40 define los gastos de funcionamiento como “*...aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la ley*” y los clasifica en gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción”.

³ “*...los gastos de funcionamiento tienen que ver con la salida de recursos que de manera directa o indirecta se utilizan para ejecutar o cumplir las funciones propias de la actividad, que son equivalentes a los gastos operacionales u ordinarios, es decir los normalmente ejecutados dentro del objeto social principal del ente económico o, lo que es lo mismo, los gastos asociados al servicio sometido a regulación, de manera que deberán excluirse aquellas erogaciones que no estén relacionadas con la prestación del servicio público domiciliario*”.

de regulación, inspección, vigilancia y control, dado el crecimiento presupuestal de los mismos y ante el reconocimiento expreso que ha hecho el Consejo de Estado en cuanto a que si bien el parágrafo del artículo 85 ibídem, excluyó los gastos operativos de la base gravable, en caso de que existan faltantes presupuestales, es posible acudir a dichos costos, para la vigencia 2015; razón por la que tanto la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debieron recurrir a la figura excepcional del “*faltante presupuestal*”, en la cual, al igual que lo sucedido con el concepto de “*gastos de funcionamiento*”, su aplicación exige la “*asimilación*” de “*las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes*” del sector eléctrico, a los sectores de gas y acueducto, alcantarillado y aseo; situación que supone el mismo riesgo jurídico de valoración e interpretación ante el descontento de los prestadores en la liquidación y cobro de la contribución.

Es esta situación la que ha promovido el rediseño de diferentes escenarios financieros en donde las entidades puedan recuperar los costos de la prestación de sus actividades y, al tiempo, para las empresas como sujetos pasivos de la contribución, el impacto sea menor.

A su turno, al margen de la regulación o inspección, vigilancia y control que realizan las comisiones y la superintendencia con ocasión de la prestación de servicios públicos domiciliarios, debe tenerse en cuenta que mediante el artículo 3° del Decreto número 4130 de 2011 se reasignó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la función de regulación en materia de combustibles líquidos, de las cuales hacen parte: i) definir la metodología y establecer las fórmulas para la fijación de los precios y las tarifas de las actividades de refinación, importación, almacenamiento, distribución y transporte de los combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, diferentes al precio de ingreso al productor y de venta al público de la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles; ii) determinar los parámetros y la metodología de referencia, utilizada por el Ministerio de Minas y Energía, para fijar el precio de ingreso al productor y de venta al público de la gasolina motor corriente, el ACPM y los biocombustibles, y; iii) Determinar la metodología para remunerar los activos que garantizan el abastecimiento estratégico de combustibles; no obstante, mediante la expedición del Decreto número 1260 de 2013, el Gobierno nacional compiló y detalló las funciones de la CREG en relación con el sector combustibles líquidos derivados del petróleo, de acuerdo con lo dispuesto en el literal b) del artículo 4° de este decreto.

Cabe precisar que la financiación de la actividad regulatoria en materia de combustibles líquidos se realiza a través de recursos del presupuesto público nacional, los cuales se encuentran incorporados en la Ley 1737 de 2014 “*Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015*”, así como de la liquidación que del mismo se realiza mediante el Decreto número 2710 de 2014, aspectos que como tal, impli-

can el ejercicio de la regulación y por consiguiente, requieren de la recuperación de su costo.

Por otro lado, el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que “*Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público*”.

En consecuencia, se propone la expedición de una ley en la que se establezcan concretamente las contribuciones especiales a favor de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), tanto por la prestación de los servicios de regulación, como de los de inspección, vigilancia y control respecto de los servicios públicos domiciliarios, aquellos regulatorios dirigidos a la venta de combustibles líquidos a favor de la CREG y la prestación del alumbrado público, en el sentido de sugerir una base gravable constituida por los gastos y costos.

Fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de

este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Ley 142 de 1994 “*por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”.

Artículo 1º. Ámbito de aplicación de la ley. Esta ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta ley.

Artículo 4º. Servicios públicos esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

Artículo 85. Contribuciones especiales. Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año conforme a las siguientes reglas:

85.1. Para definir los costos de los servicios que presten las Comisiones y la Superintendencia, se tendrán en cuenta todos los gastos de funcionamiento, y la depreciación, amortización u obsolescencia de sus activos, en el periodo anual respectivo.

85.2. La superintendencia y las comisiones presupuestarán sus gastos cada año y cobrarán dentro de los límites que enseguida se señalan, solamente la tarifa que arroje el valor necesario para cubrir su presupuesto anual.

La tarifa máxima de cada contribución no podrá ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento, asociados al servicio sometido a regulación, de la entidad contribuyente en el año anterior a aquel en el que se haga el cobro, de acuerdo con los estados financieros puestos a disposición de la Superintendencia y de las Comisiones, cada una de las cuales e independientemente y con base en su estudio fijarán la tarifa correspondiente.

85.3. Si en algún momento las Comisiones o la Superintendencia tuvieren excedentes, deberán reembolsarlos a los contribuyentes, o abonarlos a las contribuciones del siguiente periodo, o transferirlos a la nación, si las otras medidas no fueran posibles.

85.4. El cálculo de la suma a cargo de cada contribuyente, en cuanto a los costos de regulación, se hará teniendo en cuenta los costos de la comisión que regula el sector en el cual se desempeña; y el de los costos de vigilancia, atendiendo a los de la Superintendencia.

85.5. La liquidación y recaudo de las contribuciones correspondientes al servicio de regulación se efectuará por las comisiones respectivas y las correspondientes al servicio de inspección, control y vigilancia estarán a cargo de la Superintendencia.

85.6. Una vez en firme las liquidaciones deberán ser canceladas dentro del mes siguiente. Se aplicará el mismo régimen de sanción por mora aplicable al impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de las demás sanciones de que trata esta ley.

Parágrafo 1º. Las Comisiones y la Superintendencia se financiarán exclusivamente con las contribuciones a las que se refiere este artículo y con la venta de sus publicaciones. Sin embargo, el Gobierno incluirá en el presupuesto de la nación apropiaciones suficientes para el funcionamiento de las Comisiones y de la Superintendencia durante los dos primeros años.

Parágrafo 2º. Al fijar las contribuciones especiales se eliminarán, de los gastos de funcionamiento, los gastos operativos; en las empresas del sector eléctrico, las compras de electricidad, las compras de combustibles y los peajes, cuando hubiere lugar a ello; y en las empresas de otros sectores los gastos de naturaleza similar a estos. Estos rubros podrán ser adicionados en la misma proporción en que sean indispensables para cubrir faltantes presupuestales de las comisiones y la superintendencia.

Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”.

Artículo 191. Alumbrado público. Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

(...)

Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público.

Decreto número 1056 de 1953 “*por el cual se expide el Código de Petróleos*”

Artículo 212. Como el transporte y la distribución del petróleo y sus derivados constituyen un servicio público, las personas o entidades dedicadas a esa actividad deberán ejercitarla de conformidad con los reglamentos que dicte el Gobierno en guarda de los intereses generales.

Respecto de estos últimos, la modificación del escenario actual y establecimiento del pago de la contribución para todos los prestadores y agentes regulados, así como prestadores de alumbrado público atiende los parámetros constitucionales⁴ que se deben seguir de acuerdo con las características que tienen estos recursos, es decir, solo pueden ser destinados a las finalidades de interés público previstas en la ley que las crea o establece como es en este caso al financiamiento y fortalecimiento de las actividades regulatorias y

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2001.

de inspección, vigilancia y control que desarrollan los mencionados organismos.

Esto hace parte del fortalecimiento que se debe otorgar a dichas entidades para que contando con los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, puedan cumplir con las funciones legalmente asignadas.

Justificación financiera

De acuerdo con las precisiones jurídicas anotadas, se hace necesario incluir en la propuesta legislativa los mismos elementos del tributo para todas las actividades objeto de gravamen, sean relacionadas con la prestación de los servicios públicos domiciliarios y prestación del servicio de alumbrado público, o bien, se trate de la venta de combustibles líquidos; sin embargo, se considera razonable atender el concepto de “*gastos y costos totales depurados*” dentro de la base gravable de las contribuciones.

Con una base gravable compuesta por los gastos y costos totales depurados se optimiza la eficiencia de la contribución especial teniendo en cuenta que se conservará a través del tiempo y no será necesario a mediano plazo modificar o reformar la ley; al tiempo que garantiza la suficiencia de la misma para mantener la tarifa por debajo del tope establecido en el proyecto y determinado en un 1%.

El proyecto legislativo cuenta con la aplicación de la Ley 1314 de 2009⁵ y, en consecuencia, los nuevos marcos técnicos normativos de información fundamentados en estándares internacionales de información financiera, aspecto que elimina los inconvenientes que ha generado históricamente el concepto de “*gastos de funcionamiento*”.

Se prevé que, los gastos reconocidos bajo Norma de Información Financiera (NIF), independientemente del marco normativo que se aplique tienden a ser mayores que los contabilizados bajo norma local, lo cual obedece a diferentes razones:

- Todo aquello que no cumpla los criterios de reconocimiento de activo deberá ser reconocido como gasto en el periodo correspondiente, como por ejemplo algunos cargos diferidos (publicidad, honorarios, papelería, etc.), que bajo norma local se contabilizaba como un activo para diferir en el tiempo y se reconocía como gasto de acuerdo con el periodo de amortización establecido, el cual podía ser de varios años.

- Aumento de los valores de las depreciaciones de los activos fijos que se hayan Medido en el Estado de Situación Financiera de Apertura al costo atribuido.

- Al reconocer activos como propiedad, planta y equipo e intangibles dando prioridad al principio de esencia sobre forma, se incrementa el gasto de las depreciaciones y amortizaciones, lo cual no era una práctica usual bajo norma local anterior.

- Reconocimiento de componentes financieros como gastos, que bajo norma local no se contabilizaban.

Debe señalarse que a partir de la aplicación de NIF, los gastos y costos son un concepto eminentemente operativo, no hay gastos no operacionales, ni extraordinarios como se puede ver en NIC 1. Presentación de Estados Financieros fundamentos de Conclusión FC 61 a FC 64. Adicionalmente, los marcos conceptuales mencionan explícitamente que conceptos como la depreciación, los salarios y el costo de ventas se constituyen como gastos.

De acuerdo con lo anterior, la base gravable de la contribución correspondería a los gastos y costos totales depurados de la actividad sujeta a regulación, vigilancia, inspección y control. Dicha base se calcularía a partir de los gastos y costos totales de las personas prestadoras de servicios públicos, dentro de las cuales se encuentran los prestadores de servicios públicos domiciliarios, los prestadores de alumbrado público y los agentes de la cadena de combustibles líquidos.

Por lo demás, según el principio de asociación, los costos y gastos deben estar asociados a los ingresos reconocidos por la entidad.

1.3. Articulado propuesto

Teniendo en cuenta el contexto planteado, y como quiera que el presupuesto tanto de las Comisiones de Regulación, como de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios comprende tanto los gastos de funcionamiento como la inversión, se propone incluir los lineamientos generales en relación con la modificación y determinación de las contribuciones especiales a favor de dichas entidades, a efectos de precisar en cada artículo y de manera detallada los elementos de estos tributos.

En ese sentido, el proyecto de ley se estructura a partir de dos capítulos. El primero denominado “*Contribuciones Especiales*” y el segundo “*Disposiciones comunes aplicables a las contribuciones especiales*”, teniendo en cuenta que los costos de regulación, inspección, vigilancia y control recaen sobre el concepto de “*servicios públicos*”.

El Capítulo I “*Contribuciones especiales*” introduce en su primer artículo la modificación al artículo 85 de la Ley 142 de 1994, guardando en todo caso la naturaleza de la misma, pero fijando parámetros de cálculo y procedimiento, claros, precisos y seguros para la contribución por concepto de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios como de los prestadores de alumbrado público, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 191 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, estos últimos se erigen como sujetos de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En lo que atañe a la base gravable, núcleo esencial del proyecto de ley y al tiempo elemento necesario del tributo, el artículo 1º, a través de las reglas aplicables a la contribución, íntegra, como ampliamente se ha mencionado en la exposición de motivos, los gastos y costos totales depurados reconocidos por las personas prestadoras de servicios públicos domicilia-

⁵ Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

rios y de alumbrado público, en virtud de la suficiencia que requiere la contribución y la transición a las NIF, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1314 de 2009. En todo caso, y como la convergencia a las Normas de Información Financiera supone una clasificación por grupos que implica el cumplimiento de un cronograma para cada uno de ellos, aquellas personas prestadoras que no hayan comenzado su aplicación con ocasión de los términos previstos en los cronogramas, serán gravados sobre la misma base, pero aplicando los principios de contabilidad generalmente aceptados en el país. De ahí la conveniencia de establecer una transitoriedad.

En ese mismo sentido, como la convergencia representa una aplicación contable novedosa y por lo mismo, una situación que puede ser objeto de variaciones y modificaciones, se estima necesario que el Gobierno nacional reglamente la aplicación de la base gravable en materia de exclusiones.

Asimismo, se define la tarifa, la cual se seguiría determinando por cada uno de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y de alumbrado público de manera independiente y similar a la que se viene realizando actualmente, la cual se establece a partir de tomar el valor del presupuesto neto de la entidad correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos de funcionamiento e inversión, el cual se dividirá por la suma de las bases gravables determinadas para cada sujeto pasivo conforme con los estados financieros de la vigencia anterior.

De otro lado y en atención a las disposiciones generales que sobre régimen económico y hacienda pública prevé el artículo 338 constitucional, en relación con la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales, se, indican los elementos del tributo.

Se colige con claridad que el hecho gravable está dado por el “servicio de regulación, inspección, vigilancia y control” anual prestado por las Comisiones de Regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos, el cual puede ser afectado únicamente hasta el uno por ciento (1%) de las respectivas bases gravables correspondientes a la vigencia anterior a aquella en que se efectúe el cobro, en consideración a que dicha tarifa resulta ser un margen que no genera mayor afectación a los sujetos gravados y le permite a las entidades calcular la contribución sin riesgo de faltantes.

Como sujetos activos de la contribución especial se resaltan las Comisiones de Regulación y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en tanto que estas entidades serían beneficiadas con el pago de la contribución especial, respectivamente.

Por su parte, en materia de sujetos pasivos, se determina con exactitud las personas que serán gravadas por cada una de las entidades beneficiarias de la contribución, respectivamente.

El artículo 2º establece las contribuciones especiales a pagar por parte de los agentes de combustibles líquidos sometidos a regulación de la CREG. Valga aclarar que las reglas aplicables a estas contribuciones especiales guardan identidad con las propuestas en la modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994; de ahí que la estructura de esta disposición sea del mismo talante del artículo 1º.

Ahora bien, como todas las contribuciones especiales, tal como se mencionó previamente, obedecen al género de los servicios públicos, y en ese orden de ideas el procedimiento aplicable a su cálculo y recaudo obedece a los mismos criterios, los artículos del 4 al 9, resultan ser “Disposiciones comunes aplicables a las contribuciones especiales”; por ello, la denominación del Capítulo II.

En ese contexto, la existencia de disposiciones legales que en la práctica permiten asegurar un procedimiento de declaración, liquidación y pago, así como de imposición de sanciones y cobro coactivo eficaz, para el impuesto sobre la renta y complementarios, brindan un panorama jurídico confiable para el caso de las contribuciones especiales, pues existiendo todo un compendio normativo como lo es el Estatuto Tributario, que ha generado excelentes resultados en materia impositiva, principios como los de eficacia, economía y celeridad de la actuación administrativa tendrían mayor protagonismo gracias a su aplicación. Es por esta razón que en los artículos 4º y 5º se sugiere su aplicación, incurriendo en la declaración de la contribución por parte del contribuyente, para que sea presentada a cada una de las entidades con base en los requisitos y tiempos dispuestos por cada una de ellas a través de acto administrativo.

Ahora, es preciso anotar que en tratándose de sanciones por la no presentación de la declaración de renta y complementarios, el Estatuto Tributario prevé la procedencia del recurso de reconsideración, dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, aspecto que es conveniente tener en cuenta al momento de la expedición de la ley, como quiera que si bien, en el caso de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, las Asambleas Ordinarias de Socios de los prestadores, órgano donde se aprueban los Estados Financieros Definitivos, se realizaban con posterioridad a la fecha máxima de cargue establecida en la Resolución SSPD 20061300025985 de 2006, plazo que fue modificado a través de la Resolución SSPD 20121300003545 de 2012; lo cierto es que si la información anual a 31 de diciembre debe reportarse al Sistema Único de Información (SUI), a más tardar el 5 de abril de la vigencia siguiente, la interposición de recursos en contra de las sanciones por no presentación de declaración, afectarían la firmeza de las sanciones y, en consecuencia, las entidades podrían no alcanzar a recaudar el presupuesto de su funcionamiento en la vigencia de cobro ya que en materia de excedentes, según lo previsto en el artículo 132 de la Ley 812 de 2013 que creó el Fondo Empresarial, figura actualmente vigente en atención al artículo 247 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 227 de la Ley 1753 de 2015, estos deberán ingresar al dicho fondo, situación que imposibilita contar con los recursos necesarios.

De esta manera, el artículo 6º incluye la figura del anticipo como mecanismo administrativo de las entidades, para que en ejercicio de sus facultades de liquidación, cobro y recaudo de la contribución especial, impongan a través de acto administrativo a sus vigilados y/o regulados, y con la finalidad de recuperar los costos de los servicios que el inicio de cada vigencia acarrea, el 60% del valor de la contribución correspondiente al año anterior, en las condiciones establecidas por cada entidad.

Por otro lado, aunque la contribución especial de los servicios públicos domiciliarios y de alumbrado

público aquí concebida se constituye sobre una base gravable distinta de la prevista por el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y se diferencia su administración y procedimiento, —y por ello se formula su modificación, así como de las normas que resulten contrarias—, no puede perderse de vista que aspectos como la organización y naturaleza, estructura orgánica y manejo de recursos de las comisiones de regulación siguen rigiéndose por la Ley 142 de 1994, de manera que siendo esta contribución especial la única fuente de recursos de dichos organismos de regulación y al establecer el artículo 72 *ibídem*, la forma como deben manejarse los recursos de estos organismos, resulte apenas consecuente dejar en el artículo 7° que el manejo de los mismos se realice conforme el artículo 72 de la Ley 142 de 1994 para ambas comisiones y 21 de la Ley 143 de 1994, especialmente para el caso de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

En ese mismo sentido, también se hace necesario mantener, no por remisión normativa, sino a través de la inclusión de un nuevo artículo, el 8°, el ingreso de los excedentes de la contribución especial de las entidades, por concepto de la prestación de servicios públicos domiciliarios, al Fondo Empresarial, creado por la Ley 812 de 2003, en atención a que es una figura que ha venido siendo respaldada por los Planes Nacionales de Desarrollo posteriores a su creación.

Cabe aclarar que en el caso de existir excedentes de la contribución especial a favor de la CREG provenientes de las actividades reguladas sobre la venta de combustibles líquidos, debido a recursos no ejecutados en el período presupuestal, dichos excedentes serán compensados al pago de la contribución especial de cada empresa del sector de combustibles líquidos en la siguiente vigencia.

De acuerdo con las anteriores consideraciones se hace necesaria la modificación del artículo 85 de la Ley 142 de 1994, y la reglamentación de las contribuciones especiales, en tanto que la contribución especial allí prevista no solo se aplicará a los servicios de regulación, inspección, vigilancia y control sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sino también a la prestación del servicio de alumbrado público y a la regulación de la venta de combustibles líquidos. Por otro lado, la determinación de una nueva base gravable compuesta por los gastos y costos totales depurados excluye por incompatibilidad la aplicación de la conformada por los “*gastos de funcionamiento*”.

Asimismo, como lo accesorio sigue la suerte de lo principal, se exige también la modificación de aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Conveniencia de la iniciativa

La iniciativa legislativa constituye la herramienta más segura para generar seguridad jurídica tanto a las entidades como a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y agentes regulados, en la liquidación y cobro de la contribución especial, a partir de una base gravable clara y expresa que materialice el principio de legalidad.

De este modo y teniendo en cuenta la problemática generada con ocasión de la interpretación jurisprudencial de lo que debe entenderse por la expresión

“*gastos de funcionamiento*” contenida en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, a través del proyecto de ley se sugiere la derogatoria de los artículos 85 de la Ley 142 de 1994, 22 de la Ley 143 de 1994 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jurídicamente, el proyecto que se pone a consideración tiene como objetivo establecer el pago de una contribución especial a través de la cual se recuperen los costos de los servicios de regulación que realizan las Comisiones de Regulación y de inspección, vigilancia y control que hace la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y del servicio de alumbrado público, así como aquellos de regulación que específicamente adelanta la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), sobre los agentes de los sectores de combustibles líquidos, atendiendo las mismas condiciones en cuanto a los elementos del tributo.

Por las razones anteriormente expuestas, dejamos a consideración del Honorable Senado de la República, el texto del proyecto de Ley, “***por medio de la cual se modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y se establecen otras contribuciones relacionadas con los servicios públicos***” con la seguridad de que con su respaldo y aprobación, estaremos consolidando a las entidades que por su razón de ser, requieren de recursos económicos para prestar un servicio más eficiente y diligente en pro de la ciudadanía en general y cumplir las metas misionales que como su accionar es la eficiencia y el control, además, mejorar ostensiblemente el servicio como uno de los pilares constitucionales en bien de nuestros connacionales. Oportunidad importante del Legislativo para complementar una de las preocupaciones del Gobierno nacional.

De los honorables Congresistas



GUILLERMO A. SANTOS MARÍN
Senador de la República

MARIO A. FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

GASM-07-16

Bogotá, D. C., abril de 2016

Doctor:

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación proyecto

Atento saludo:

Con la presente nos permitimos radicar a esta Presidencia, el proyecto de Ley, “***por medio de la cual se modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y se establecen contribuciones relacionadas con los servicios públicos***”, cumpliendo con lo establecido en la Ley 5ª/92, en original, dos copias y medio magnético, a fin que se surtan los trámites pertinentes.

Agradeciendo de antemano su colaboración al presente.

Atentamente,



GUILLERMO A. SANTOS MARÍN
Senador de la República

MARIO A. FERNÁNDEZ ALCOCER
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de abril de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 236 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Senadores *Guillermo Santos Marín* y *Mario Fernández Alcoce*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 174 - Viernes, 22 de abril de 2016	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	Págs.
Proyecto de ley estatutaria número 233 de 2016 Cámara, por medio de la cual se elimina la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos contencioso-administrativos	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 234 de 2016 Cámara, por medio de la cual se dictan normas sobre ordenamiento, preservación, uso sustentable de las áreas marinas y costeras del territorio colombiano; se establecen medidas de compensación ambiental, y se dictan otras disposiciones.....	3
Proyecto de ley número 235 de 2016 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje a la Vida y Obra al honrar la Memoria, del Juglar, Gilberto Alejandro Durán Díaz –Alejo Durán– al cumplir los 100 años de su Natalicio y se dictan otras disposiciones	6
Proyecto de ley número 236 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y se establecen contribuciones relacionadas con los servicios públicos.....	8