



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 1019

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 28 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO LEY 81 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

PAHM-095-2018

Honorable Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto ley 81 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo*, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa gubernamental, fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día seis (6) de agosto de 2018, siendo publicado en **Gaceta del Congreso** 597 de 2018. Mediante oficio CSE-CS-0420-2018, el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado me comunicó la decisión de la Mesa Directiva de esta célula legislativa de reasignarme la ponencia para el primer debate del citado proyecto.

El informe de ponencia para el primer debate fue publicado en **Gaceta del Congreso** 856/2018, incluido en el correspondiente orden del día del día catorce (14) de noviembre de los corrientes, fecha en la que fue debatido y aprobado por los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

La iniciativa cuenta con tres (3) artículos:

Artículo 1º. Dispone la aprobación del Convenio binacional.

Artículo 2º. Precisa que el Convenio surtirá efectos jurídicos a partir de la fecha del perfeccionamiento del vínculo internacional.

Artículo 3º. Vigencia de la ley.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

El Proyecto número 81 de 2018 Senado tiene por finalidad la aprobación del *Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo*, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018, con los cuales, las Partes Contratantes pretenden (i) mitigar los riesgos de la subimposición, (ii) promover la cooperación y el intercambio de información tributaria entre ambas naciones, (iii) combatir la evasión y elusión fiscal,

(iv) evitar la erosión de las bases tributarias y el traslado de utilidades al exterior, y (v) promover el flujo de inversión, mediante la promoción de las condiciones que incentiven el comercio binacional.

El Convenio cuenta con un Preámbulo y treinta y un (31) artículos, agrupados en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. *Ámbito de aplicación del Convenio (Arts. 1-2)*

Delimita su aplicación a las personas que residen en Colombia y/o Italia, al tiempo que determina el tipo de impuestos cubiertos (impuestos sobre la renta, independientes de la forma en que sean percibidos, así como los impuestos idénticos o sustancialmente similares establecidos por cualquiera de las Partes con posterioridad a la firma del Acuerdo).

El artículo 2º unifica la definición de “impuestos sobre la renta”, de modo que se consideran como tales *“todos los impuestos que graven la totalidad de las rentas, o cualquier elemento de las mismas, incluyendo los impuestos sobre las ganancias derivadas de la enajenación de bienes muebles o inmuebles, los impuestos sobre los montos totales de sueldos o salarios pagados por las empresas, al igual que los impuestos sobre las plusvalías.”*

- Capítulo II. *Definiciones (Artículos. 3-5)*

Provee definiciones a términos necesarios y útiles para la adecuada interpretación y aplicación del Convenio.

El artículo 4º define el término “residente de un Estado Contratante”, como la persona natural sujeta a tributación en cualquiera de las Partes en razón a su domicilio, residencia, lugar de constitución o administración u otro criterio análogo.

El artículo 5º define “establecimiento permanente” como el lugar fijo de los negocios a través del cual una empresa realiza total o parcialmente su actividad, lo que incluye: (i) sedes de administración, (ii) sucursales, (iii) oficinas, (iv) fábricas, (v) talleres, (vi) minas, pozos de petróleo o gas, canteras o cualquier otro lugar de exploración o explotación de recursos naturales, (vii) obra o proyecto de construcción, (viii) prestación de servicios por parte de la empresa.

- Capítulo III. *Imposición sobre las rentas (Artículos. 6-21)*

Este capítulo define y unifica las reglas a la imposición de impuestos en relación con *rentas inmobiliarias, utilidades empresariales, las empresas asociadas, dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, servicios personales independientes, servicios personales dependientes, honorarios de directores, artistas y deportistas, pensiones, funciones públicas, estudiantes y otras rentas.*

- Capítulo IV. *Métodos para la eliminación de la doble tributación (Artículo 22)*

En el artículo 22 del Convenio, las Partes Contratantes acordaron evitar la doble tributación,

definiendo en cada caso la manera de hacerlo; de esta manera, los numerales 2 y 3 de la disposición prevén, respectivamente, el modo en que ello se llevará a cabo en Italia y en Colombia.

En este último caso, el artículo autoriza a los residentes en Colombia que obtengan rentas que puedan estar sometidas a imposición en Italia para descontar o deducir del impuesto sobre la renta que deba cancelar en Colombia el valor pagado en Italia; asimismo, el numeral 4 habilita a cualquiera de los Estados a tomar en cuenta el monto de las rentas exentas en el otro Estado con el fin de calcular el valor de los impuestos aplicable sobre la parte restante de los ingresos del contribuyente.

- Capítulo V. *Disposiciones especiales (Artículos. 23-29)*

En este capítulo se establecen disposiciones que aseguran la no discriminación de los nacionales de ambos Estados; de modo que no podrán ser sometidos por la otra Parte Contratante a imposición u obligación inexistente o más gravosa que las previstas para los residentes o nacionales de esta, que se encuentren en las mismas circunstancias (*Principio de no discriminación*).

El artículo 24 establece un *procedimiento de acuerdo mutuo*, por vía del cual es posible la resolución de conflictos o reclamaciones por imposiciones por las Partes Contratantes. Según esto, *“cuando una persona considere que las medidas adoptadas por uno o por ambos Estados Contratantes resulten o puedan resultar para ella en tributación que no esté conforme con las disposiciones de este Convenio, podrá, con independencia de los recursos previstos en el derecho interno de esos Estados, someter su caso a la autoridad competente del Estado Contratante del que sea residente o, si fuera aplicable el parágrafo 1 del artículo 23, a la autoridad competente del Estado Contratante del que sea nacional”*.

Los artículos 25 y 26 definen reglas para el *intercambio de información y asistencia en el recaudo de impuestos*, respectivamente. En tal virtud, las autoridades de ambos Estados compartirán mutuamente la información relevante alusiva a los impuestos de toda clase y naturaleza que perciban; del mismo modo, las Partes acuerdan prestarse la ayuda necesaria para la recaudación de créditos tributarios (entendidos por el artículo 26.2 como *“todo importe adecuado por concepto de impuestos de cualquier clase y naturaleza percibidos por los Estados Contratantes”*).

En cuanto a la asistencia para el recaudo de impuestos, las Partes acordaron que, en todo caso, ello no implica la obligación de adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación, al orden público, a prestar asistencia sin reciprocidad o en los casos en que la carga administrativa que supone esta sea claramente desproporcional en contraste con los beneficios que obtendría el otro Estado.

Finalmente, los artículos 27 a 29 reconocen la intangibilidad de los privilegios fiscales reconocidos

a los miembros de misiones diplomáticas y oficinas consulares, el derecho que tienen los contribuyentes residentes en un Estado Contratante a solicitar la devolución de los impuestos retenidos en la fuente en el otro Estado e incorporan la cláusula “*Principle Purpose Test Clause (PPT)*” o de “*Propósito Principal*”, en virtud de la cual se busca impedir el abuso de las disposiciones del Convenio y hacer más efectiva la lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

- Capítulo VI. *Disposiciones finales (Artículos. 30-31)*

Estas disposiciones regulan la *entrada en vigor del Acuerdo* y la manera de darlo por *terminado*, respetando la voluntad de las Partes y los procedimientos propios para su ratificación y perfeccionamiento del vínculo internacional.

Con la firma de este Convenio, los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia e Italia acordaron las disposiciones consagradas en el Protocolo anexo, el cual forma parte integral de aquel, y que precisan su aplicación.

III. Justificación del proyecto de ley

III.1. De la doble tributación internacional y los Acuerdos bilaterales como mecanismo para evitarla y prevenir la evasión fiscal.

La denominada “*doble tributación internacional*” ha sido definida por la doctrina especializada como un fenómeno jurídico que supone la imposición de impuestos de similar naturaleza por parte varios Estados soberanos a un mismo contribuyente por el mismo hecho generador u objeto impositivo y en un mismo periodo¹.

“...*debido a la variedad de criterios de sujeción internacionalmente reconocidos puede suceder que una misma renta quede sujeta a dos Estados, siendo gravada en ambos en un mismo periodo y por un impuesto similar*”².

“*la doble tributación jurídica internacional puede definirse, en términos generales, como la imposición de tributos similares (conurrencia de normas impositivas), en dos o más Estados, a un mismo sujeto pasivo (contribuyente), respecto de un mismo hecho generador (materia imponible), durante un mismo periodo*”³.

“*El término doble imposición internacional –en un sentido general– corresponde a la aplicación por*

parte de dos o más Estados de impuestos idénticos o semejantes con respecto al mismo concepto o presupuesto de hecho imponible, en virtud de una misma causa, por la totalidad o parte de su importe, y por un mismo periodo de tiempo”⁴.

La Corte Constitucional colombiana la ha definido en los siguientes términos:

“*El fenómeno de la doble tributación o doble imposición se presenta cuando el mismo hecho se integra en la previsión de dos normas distintas de derecho tributario. En consecuencia tiene lugar un concurso de normas de derecho tributario siendo un mismo hecho generador, dando origen a la constitución de más de una obligación de tributar. En consecuencia se precisa que concurren, dos elementos: (i) identidad del hecho en el que concurren cuatro aspectos: (a) material; (b) subjetivo; (c) espacial y (d) temporal; esto es, el objeto regulado sea el mismo; exista una identidad de sujeto; se trate de un mismo periodo tributario y se esté ante el mismo gravamen; y (ii) pluralidad de normas concurrentes que deben pertenecer a ordenamientos tributarios distintos, lo cual da origen a una colisión de sistemas fiscales que correspondan a dos o más Estados.*

(...)

La doble tributación internacional se suele presentar por la diversidad de los elementos de conexión adoptados por las normas tributarias de conflictos, consistiendo estos elementos de conexión en relaciones existentes entre las personas, los objetos y los hechos con los ordenamientos tributarios de dos o más Estados, pudiendo ser subjetivos, si se vinculan con las personas (nacionalidad o la residencia), u objetivos, si reportan a las cosas y a los hechos (fuente de producción o pago de la renta, lugar del ejercicio de la actividad, ubicación de los bienes, localización del establecimiento permanente o sitio de celebración del contrato). Los casos más frecuentes de doble imposición tienen lugar cuando un país grava con base en la fuente, usualmente donde se genera el enriquecimiento, y el otro lo hace con base en el sistema de residencia; es decir, se presenta un conflicto entre fuente y residencia.”⁵

⁴ Barbosa-Mariño, Juan David. El crédito tributario por impuestos pagados en el Exterior. *Rev. Maest. Derecho Econ.* Bogotá (Colombia), Vol. 5 No. 5:291-343, enero-diciembre de 2009, pág. 297.

⁵ Constitucional, Sentencia C-577 de 2009. Asimismo, en Sentencia C-295 de 2012, esta Corporación precisó lo siguiente:

“*el fenómeno de la doble tributación internacional pasa por dilucidar el significado del llamado “elemento de conexión”, que consiste en las relaciones existentes entre las personas, los objetos y los hechos con los ordenamientos tributarios de dos o más Estados, pudiendo ser subjetivos, si se vinculan con las personas (nacionalidad o la residencia), u objetivos, si reportan a las cosas y a los hechos (fuente de producción o pago de la renta, lugar del ejercicio de la actividad, ubicación de los bienes, localización del establecimiento permanente o sitio de celebración del contrato).*”

¹ Dorn, H. “*Das Recht der Internationalen Doppelbesteuerung*”, citado por VALDEZ ACOSTA, Ramón en “*Estudios de derecho tributario internacional*”, pág. 19, Editorial Temis, 1978, citado a su vez por HERRÁN OCAMPO, Catalina, en su tesis “*La doble tributación internacional, principios y realidades de los convenios*”, de la Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, pág. 22.

² Aguas Alcalde, Emilio. *Breve introducción a la tributación internacional sobre la renta*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, ISSN 0213-988-X, vol. XXVII, 2009, págs. 55-70, 60.

³ Exposición de Motivos, Proyecto de ley número 081 de 2018, pág. 1.

Por su parte, la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económicos (OCDE), la define en similares términos como “...resultado de la aplicación de impuestos similares, en dos (o más) Estados, a un mismo contribuyente respecto de la misma materia imponible y por el mismo periodo de tiempo”⁶.

Este fenómeno fiscal obedece, como bien lo precisa la exposición de motivos que acompaña el presente proyecto de ley, a lo que la doctrina ha denominado como conflictos (i) *residencia-fuente*, (ii) *residencia-residencia*, y (iii) *fuentes-fuentes*⁷. Siendo más común el primero, este fenómeno se presenta cuando la renta de una persona es gravada por partida doble, por parte del Estado en que reside (que impone tributos a sus ingresos sin importar su origen) y el Estado fuente (donde se generan los ingresos)⁸.

Naturalmente, el fenómeno conlleva nocivos efectos para las economías de los países, especialmente de los que están en vía de desarrollo, dado que afecta el intercambio de bienes y servicios, así como el flujo dinámico de recursos y tecnologías, al tiempo que desincentiva la inversión extranjera y promueve la fuga de capitales. De ahí que sea una preocupación generalizada entre los países que participan en foros especializados, la búsqueda de métodos que permitan aclarar, normalizar y garantizar el régimen fiscal aplicable a los contribuyentes que llevan a cabo operaciones comerciales, industriales y financieras transnacionales⁹.

Tradicionalmente se han formulados dos tipos de medidas para evitar la doble tributación: (i) *unilaterales*, consistentes en la exención o exoneración de impuestos a las rentas generadas en el exterior, que, según la doctrina, pueden darse a través del método de deducción global (“El Estado de residencia deduce del impuesto adeudado, computando las rentas nacionales y del exterior, el gravamen que surge de aplicar su propia alícuota a los ingresos provenientes del extranjero”¹⁰), o del método de la deducción de los impuestos pagados en el exterior como un gasto;¹¹ (ii) *Bilaterales o multilaterales*, por vía de acuerdos internacionales en que los Estados fijan pautas que faciliten la cooperación mutua (Derecho Tributario Convencional).

¹⁰ R.E. Riveiro. *Paraísos Fiscales. Aspectos Tributarios y Societarios*, 114, Integra Internacional, Argentina, 2001, citado por Barbosa-Mariño en la obra citada, pág. 299.

¹¹ “La doble tributación ha sido reconocida, desde tiempo atrás, como un impedimento para el comercio y las inversiones internacionales. En respuesta a ello los Estados han creado mecanismos de derecho fiscal interno para evitar conflictos al respecto y asegurar que cuando un contribuyente paga un impuesto en una jurisdicción tributaria cuente con mecanismos para evitar la doble imposición en la otra. Así, dichas herramientas pueden tomar la forma de exenciones o descuentos tributarios o, como mínimo, la posibilidad de deducir el gasto por impuestos pagados en el exterior. Una forma de evitar la doble imposición consiste en la exención total de los ingresos de fuente extranjera que hayan sido percibidos por un contribuyente residente de una determinada jurisdicción tributaria. Bajo este método, los residentes de un país están obligados a pagar impuesto respecto de los ingresos generados dentro de dicha jurisdicción únicamente. De esta manera, el contribuyente tributará solamente en el país fuente del ingreso gravable. Algunas jurisdicciones tributarias han contemplado la posibilidad de descontar los impuestos pagados en el exterior como forma para evitar la doble tributación. Bajo este método, conocido en la doctrina especializada como *foreign tax credit*, la jurisdicción tributaria de la residencia del contribuyente ejerce su potestad de cobrar tributos por los ingresos percibidos mundialmente (ingresos de fuente nacional y extranjera), pero permite que los impuestos pagados por renta generada por fuera de su territorio sean descontados para efectos de calcular la obligación tributaria a pagar (imputación). Esta fórmula está encaminada a solucionar el conflicto fuente – residencia. El método de deducción permite que un contribuyente que percibe ingresos generados por fuera de su jurisdicción tributaria de residencia deduzca de sus ingresos gravables los impuestos pagados en otros países. Sin embargo, a diferencia del mecanismo antes explicado, mientras que la deducción por impuestos pagados en el exterior resuelve el conflicto descontando el monto pagado del ingreso gravable, el *foreign tax credit* lo hace descontando dicha suma del impuesto a pagar. Otro método es el denominado “*tax sparing*” o descuento por impuestos exonerados, que permite descontar los impuestos efectivamente pagados en el exterior, así como los que se habrían pagado si no existiera una exención tributaria, que apunta a sacrificar rentas con el propósito de atraer inversión extranjera.” (Corte Constitucional, Sentencia C- 460/2010).

⁶ OCDE, Instituto de Estudios Fiscales. *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, julio de 2010. Pág. 7.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-460/2010.

⁸ “Así las cosas, la doble tributación internacional se suele presentar por la diversidad de los elementos de conexión adoptados por las normas tributarias de conflictos. Así por ejemplo, puede existir una doble tributación sobre la renta cuando dos Estados adoptan elementos de conexión diferentes, como son el lugar de su producción y la residencia del beneficiario respectivamente, así como cuando imprimieron a dicho concepto un sentido diverso, de modo tal que el mismo sujeto puede ser considerado como residente simultáneamente en ambos Estados en concurso. En efecto, además del típico caso en que un mismo contribuyente es gravado en dos Estados como consecuencia de la aplicación, por parte de cada uno, de criterios distintos, existen casos en que el fenómeno se produce como consecuencia de la aplicación del mismo criterio por parte de dos Estados. Tal fenómeno se presenta cuando se está ante un caso de doble residencia (*dual residence*) o doble fuente (*dual source*), el cual tiene lugar, no cuando dos Estados tienen criterios contrapuestos (*fuentes o residencias*), sino que derivan de divergencias conceptuales en la aplicación de un mismo criterio, por ejemplo, la residencia basada en el criterio de la administración efectiva vs. aquella basada en el lugar de constitución de la sociedad; o territorialidad basada en el lugar de la utilización del capital vs. territorialidad fundada en el lugar donde se efectúa el pago.” (Corte Constitucional, Sentencia C-577/2009).

⁹ *Ibidem*.

Como lo reseña la OCDE, la preocupación de los Estados por la adopción de medidas bilaterales o multilaterales para contrarrestar la doble tributación es de vieja data, y atiende a la búsqueda común de métodos que dinamicen sus economías y fortalezcan sus vínculos comerciales¹²:

4. Cuando el Consejo de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) adoptó su primera recomendación relativa a la doble imposición, el 25 de febrero de 1955, ya se habían conseguido determinados logros en la tarea de eliminar la doble imposición por medio de convenios bilaterales o de medidas unilaterales. En aquella fecha el número de convenios bilaterales de carácter general firmados entre los países que actualmente son miembros de la OCDE se elevaba a 70. Esto se debió, en gran medida, a los trabajos comenzados por la Sociedad de Naciones en 1921. Dichas actuaciones condujeron al establecimiento, en 1928, del primer modelo de convenio bilateral que finalmente condujo al

establecimiento de los Modelos de Convenio de México (1943) y de Londres (1946), en cuyos principios se inspiraron, de una u otra forma, los numerosos convenios bilaterales concluidos o revisados durante la década siguiente. Sin embargo, ninguno de estos Modelos recibió una aceptación completa y unánime. Por otro lado, presentaban importantes divergencias y ciertas lagunas respecto de algunas cuestiones esenciales.

5. La creciente interdependencia económica y la cooperación entre los países miembros de la OECE en el período de la posguerra mostraron, cada vez con más claridad, la importancia de las medidas para evitar la doble imposición internacional. Se reconoció la necesidad de extender la red de convenios bilaterales a todos los países miembros de la OECE, y subsiguientemente de la OCDE, algunos de los cuales habían concluido hasta entonces muy pocos o ningún convenio. Al mismo tiempo se ponía de manifiesto, cada vez con mayor nitidez, la conveniencia de armonizar estos convenios de acuerdo con principios, definiciones, reglas y métodos uniformes, y de alcanzar un acuerdo sobre una interpretación común.

6. Ante esta nueva situación, el Comité Fiscal inició sus trabajos en 1956 con el propósito de establecer un Proyecto de Convenio que resolviera eficazmente los problemas de doble imposición entre los países miembros de la OCDE y que fuera aceptable para todos ellos. Desde 1958 a 1961 el Comité Fiscal preparó cuatro Informes previos antes de someter en 1963 su Informe final, titulado "Proyecto de Convenio de Doble Imposición sobre la Renta y el Patrimonio". 1. El 30 de julio de 1963 el Consejo de la OCDE adoptó una Recomendación sobre la eliminación de la doble imposición y exhortó a los Gobiernos de los países miembros para que siguieran el Proyecto de Convenio cuando concluyeran o revisaran entre ellos convenios bilaterales.

7. El Comité Fiscal de la OCDE había previsto, al presentar su Informe en 1963, la posibilidad de que el Proyecto de Convenio fuera revisado en un momento posterior tras nuevos estudios. Dicha revisión era además necesaria para valorar la experiencia adquirida por los países miembros en la negociación y aplicación de convenios bilaterales, los cambios en los sistemas fiscales de los países miembros, el aumento de las relaciones fiscales internacionales y el desarrollo de nuevos sectores de actividad empresarial, así como la aparición de nuevas y complejas formas de organización empresarial a nivel internacional. Por todas

¹² "Desde las primeras décadas del s.XX, los Estados vienen celebrando tratados internacionales que, aunque versan sobre diversas materias, comprenden tangencialmente algunos aspectos tributarios. Piénsese, por ejemplo, en instrumentos internacionales que regulan la navegación marítima, el servicio postal, el trasbordo de mercancías, las inmunidades tributarias de los diplomáticos, entre otros.

Al mismo tiempo, surgieron distintos tratados internacionales bilaterales de contenido específicamente tributario, encaminados a eliminar o atenuar la doble tributación y la evasión fiscal, o regular la colaboración administrativa entre Estados en materia de impuestos.

En este orden de ideas, si bien es cierto que bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones se suscribieron algunos ADT, también lo es que luego de la II Guerra Mundial se intensificó este movimiento, en virtud de la expansión de la economía estadounidense; fenómeno que además contó con el apoyo de la Cámara de Comercio Internacional, dando lugar a la creación del Comité Fiscal de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), órgano que ha venido diseñando "draft conventions" o "convenciones-tipo", que constituyen modelos de instrumentos internacionales dirigidos a orientar la negociación, por parte de los Estados, de futuros ADT, y por ende, configuran una valiosa guía interpretativa de aquellos. De tal suerte que, si un Estado negocia un ADT inspirándose en los mencionados modelos, tales documentos configurarán un medio de interpretación complementario, en los términos del artículo 32 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, independientemente de que no sea parte en la OCDE.

Al mismo tiempo, en el seno de la ONU se ha venido analizando el tema de los ADT, en especial, tratando de ajustarlos a las relaciones comerciales que mantienen los países en vía de desarrollo, trabajos que desembocaron en la elaboración de la "Convención-Modelo" de 1980, reformulada en 2001, referente a los impuestos sobre la renta y el patrimonio." (Corte Constitucional, Sentencia C-577/2009).

esas razones, el Comité Fiscal primero y, a partir de 1971, el Comité de Asuntos Fiscales, su sucesor, abordó la revisión del Proyecto de Convenio de 1963 y de los Comentarios al mismo. Ello condujo a la publicación en 1977 del nuevo Convenio Modelo y Comentarios 2.

8. Los factores que motivaron la revisión del Proyecto de Convenio de 1963 han continuado ejerciendo su influencia y, en muchos aspectos, la presión para actualizar y adaptar el Convenio Modelo a unas condiciones económicas cambiantes se acentuó. Se desarrollaron nuevas tecnologías y, al mismo tiempo, se produjeron cambios fundamentales en el modo de realizarse las operaciones transfronterizas. Los métodos de elusión y de evasión fiscal se hicieron más sofisticados. El proceso de globalización y liberalización de las economías de la OCDE también se aceleró en los años 80. Consecuentemente, el Comité de Asuntos Fiscales –y, en particular, su Grupo de Trabajo n° 1– continuaron examinando, a partir de 1977, diversas cuestiones directa o indirectamente relacionadas con el Convenio Modelo de 1977 como parte de su programa de trabajo. Este trabajo dio lugar a diversos informes, algunos de los cuales recomendaban modificaciones del Convenio Modelo y sus Comentarios 1.
9. En 1991, reconociendo que la revisión del Convenio Modelo y los Comentarios se había convertido en un proceso continuo, el Comité de Asuntos Fiscales adoptó el concepto de un Convenio Modelo “dinámico” que permite actualizaciones y modificaciones periódicas y puntuales, sin esperar a una revisión completa. Consecuentemente, se decidió publicar una versión revisada del Convenio Modelo que tuviera en cuenta el trabajo realizado desde 1977 incorporando muchas de las recomendaciones recogidas en los informes mencionados más arriba.
10. Debido a la extensión de la influencia del Convenio Modelo más allá de las fronteras de los países miembros de la OCDE, el Comité decidió asimismo abrir el proceso de revisión para beneficiarse de las aportaciones de países no miembros, otras organizaciones internacionales y otras partes interesadas. Se consideró que tales contribuciones externas asistirían al Comité de Asuntos Fiscales en su tarea continuada de actualización del Convenio Modelo para adaptarlo a los cambios de las normas y principios internacionales.
11. Ello condujo a la publicación, en 1992, del Convenio Modelo en formato de hojas cambiables. A diferencia del Proyecto de

Convenio de 1963 y del Convenio Modelo de 1977, el Modelo revisado no representaba la culminación de una revisión general sino más bien el primer paso de un proceso continuo de revisión, con actualizaciones periódicas que permitieran garantizar que el Convenio Modelo continuase reflejando con precisión los puntos de vista de los países miembros en cada momento.

- 11.1 En 1997, con motivo de una de tales actualizaciones, se incluyeron en un segundo volumen las posiciones de cierto número de países no miembros en reconocimiento de la creciente influencia del Convenio Modelo fuera del ámbito de la OCDE (véanse los párrafos posteriores). Se incluyeron además reediciones de informes anteriores del Comité que habían dado lugar a modificaciones del Convenio Modelo”¹³.

En la actualidad, tanto la OCDE como la Organización de Naciones Unidas han aprobado modelos de Convenios internacionales, que dejan a disposición de los Estados para la formalización de acuerdos sobre materias fiscales, como el que trata el presente proyecto de ley. Estos convenios tipo son sustancialmente similares, distinguiéndose en reglas puntuales con las que se ofrece una mayor flexibilidad en atención a los intereses particulares de los Estados contratantes.

“Esas diferencias se hacen visibles, en particular, cuando se intenta determinar hasta qué punto, en virtud de un acuerdo fiscal y para evitar la doble tributación y alentar la inversión, uno u otro país debe renunciar a derechos de tributación reconocidos en la legislación nacional. 3. La Convención modelo de las Naciones Unidas favorece en general la retención de mayores derechos de tributación del llamado “país fuente” en virtud de un acuerdo fiscal –los derechos de imposición del país anfitrión de la inversión– que del “país de residencia” del inversor. Durante mucho tiempo los países en desarrollo han dado gran importancia a esa cuestión, aunque también algunos países desarrollados han comenzado a incorporarla en sus acuerdos bilaterales”¹⁴.

¹³ OCDE, Instituto de Estudios Fiscales. *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio*, julio de 2010. Págs. 8-9.

¹⁴ Naciones Unidas. *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*. Revisión 2011, págs. v y vi. En cuanto al sentido del modelo de la OCDE, en Sentencia C- 577/2009, la Corte Constitucional destacó: “En tal sentido, el modelo de convención adoptado en el seno de la OCDE apunta a que, por regla general, las utilidades de las empresas son gravadas exclusivamente por el Estado de la residencia, y no donde se genera la fuente. De tal suerte que la figura del “establecimiento permanente”, presente en diversos ADT, surge como una excepción, atribuyendo una competencia a favor del Estado de la fuente, a condición de que en su territorio se encuentre realmente instalado aquel y únicamente en

“La mayoría de estos Convenios tienen como modelo el de la OCDE, no obstante, también está el Modelo de la ONU de 1980 que es casi igual al de la OCDE pero pone un poco más énfasis en el principio de la fuente, en cuanto se considera que los países en vías de desarrollo son mayores exportadores de materias primas y se da en ellos más el criterio de la fuente que el de la residencia.”¹⁵

a) Modelo de Convenio de la OCDE

La primera versión de este modelo fue formulada en 1963, que fue utilizado tanto por los Estados de la Organización como por los que no hacían parte de la misma, lo que conllevó a que en 1997 se ajustara para incorporar las posiciones y sugerencias de este último tipo de países.

El Modelo prevé reglas que regulan el ámbito de aplicación, definiciones importantes, métodos para la eliminación de la doble tributación, la evasión fiscal, cooperación mutua y disposiciones especiales (principio de no discriminación, procedimiento amistoso para la eliminación de doble tributación y la solución de conflictos en la interpretación del Convenio).

A continuación, la estructura de este modelo:

Título y Preámbulo

Capítulo I

ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO

Art. 1 Personas comprendidas

Art. 2 Impuestos comprendidos

Capítulo II

DEFINICIONES

Art. 3 Definiciones generales

Art. 4 Residente

Art. 5 Establecimiento permanente

Capítulo III

IMPOSICIÓN DE LAS RENTAS

Art. 6 Rentas inmobiliarias

Art. 7 Beneficios empresariales

Art. 8 Navegación marítima, por aguas interiores y aérea

Art. 9 Empresas asociadas

Art. 10 Dividendos

Art. 11 Intereses

Art. 12 Regalías

la medida en que las utilidades de la empresa le sean imputables. De allí que, el Estado de la fuente está excepcionalmente autorizado a tributar los resultados de las actividades que ejercen empresas extranjeras en su territorio con cierta intensidad, materializada en la instalación de un establecimiento estable, de suerte tal que aquellas que son meramente accidentales u ocasionales, que no supongan la existencia de una base fija, escapan a su competencia tributaria.” (Véase la Sentencia C-295/2012).

Art. 13 Ganancias de capital

Art. 14 [Suprimido]

Art. 15 Renta del trabajo dependiente

Art. 16 Remuneraciones en calidad de consejero

Art. 17 Artistas y deportistas

Art. 18 Pensiones

Art. 19 Funciones públicas

Art. 20 Estudiantes

Art. 21 Otras rentas

Capítulo IV

IMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO

Art. 22 Patrimonio

Capítulo V

MÉTODOS PARA ELIMINAR LA DOBLE IMPOSICIÓN

Art. 23 A) Método de exención

Art. 23 B) Método de imputación o de crédito

Capítulo VI

DISPOSICIONES ESPECIALES

Art. 24 No discriminación

Art. 25 Procedimiento amistoso

Art. 26 Intercambio de información

Art. 27 Asistencia en la recaudación de impuestos

Art. 28 Miembros de misiones diplomáticas y de oficinas consulares

Art. 29 Extensión territorial

Capítulo VII

DISPOSICIONES FINALES

Art. 30 Entrada en vigor

Art. 31 Denuncia

b) Modelo de Convenio de Naciones Unidas.

La formulación de este Modelo guarda relación con la importancia reconocida por la Organización de Naciones Unidas al fomento de acuerdos bilaterales sobre materias fiscales entre países desarrollados y en vía de desarrollo (Resolución 1273 XLIII aprobada el 4 de agosto de 1967, Consejo Económico y Social - ECOSOC).

En 1979, fue aprobado el Manual para la negociación de este tipo de acuerdos binacionales, mientras que mediante la Resolución 1980/13 del 28 de abril de 1980, el Consejo Económico y Social dio reconocimiento al “Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación”. En ese mismo año se dio a conocer un Modelo de Convención, que sería revisado y actualizado en 1999, por este Grupo de Expertos (que en 2004 adquiere la denominación de Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, Resolución 2004/69 ECOSOC).

La estructura actual de este Modelo es la siguiente:

¹⁵ Aguas Alcalde, Emilio. Ob. Cit., pág. 62.

TÍTULO Y PREÁMBULO**CAPÍTULO I****ÁMBITO DE LA CONVENCIÓN***Artículo 1 Personas comprendidas**Artículo 2 Impuestos comprendidos***Capítulo II****DEFINICIONES***Artículo 3 Definiciones generales**Artículo 4 Residente**Artículo 5 Establecimiento permanente***Capítulo III****TRIBUTACIÓN DE LOS INGRESOS***Artículo 6 Ingresos procedentes de bienes inmuebles**Artículo 7 Beneficios de las empresas**Artículo 8 Navegación marítima, interior y aérea (variantes A y B)**Artículo 9 Empresas asociadas**Artículo 10 Dividendos**Artículo 11 Intereses**Artículo 12 Cánones o regalías**Artículo 13 Ganancias de capital**Artículo 14 Servicios personales por cuenta propia**Artículo 15 Servicios personales por cuenta ajena**Artículo 16 Remuneraciones de los miembros de las juntas directivas y de los directivos de alto nivel**Artículo 17 Profesionales del espectáculo y deportistas**Artículo 18 Pensiones y pagos por seguros sociales (variantes A y B)**Artículo 19 Servicios oficiales**Artículo 20 Estudiantes**Artículo 21 Otros ingresos***Capítulo IV****TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL***Artículo 22 Capital***Capítulo V****MÉTODOS PARA ELIMINAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN***Artículo 23 A Método de exención**Artículo 23 B Método de descuento***Capítulo VI****DISPOSICIONES ESPECIALES***Artículo 24 No discriminación**Artículo 25 Procedimiento de acuerdo mutuo (variantes A y B)**Artículo 26 Intercambio de información**Artículo 27 La asistencia para la recaudación de impuestos**Artículo 28 Miembros de misiones diplomáticas y puestos consulares***Capítulo VII****CLÁUSULAS FINALES***Artículo 29 Entrada en vigor**Artículo 30 Terminación.*

A menudo, como en el presente caso, los Estados combinan disposiciones de ambos modelos, de acuerdo con sus necesidades y prioridades.¹⁶

III.2. Los ADT en Colombia desde la jurisprudencia constitucional.

En la actualidad, según la exposición de motivos que acompaña este Proyecto, Colombia ha suscrito y ratificado un total de diez (10) ADT, siendo uno de los países de la región con menos número de estos tratados aprobados¹⁷:

- Decisión 578 de 2004 mediante la cual se alivia la doble tributación con los países miembros de la CAN (Bolivia, Ecuador y Perú);
- ADT con España (Ley 1082/2006);

¹⁶ “Inspirado en los modelos de la OCDE y de la ONU y en sus correspondientes comentarios oficiales, el Gobierno colombiano ha elaborado una propuesta de ADT que incluye algunas variaciones con el fin de responder adecuadamente a los intereses y al sistema tributario colombiano, texto que esta oportunidad sirvió de base para negociarse un ADT con la República Italiana.” (Exposición de Motivos del PL. 081/18)

¹⁷ (...) tradicionalmente en Colombia la solución al problema de la doble tributación internacional ha sido abordado desde la perspectiva del derecho interno, particularmente mediante el mecanismo unilateral de reconocer un descuento tributario (tax credit) sobre los impuestos pagados en el exterior con relación a las rentas de fuente extranjera. En los términos del artículo 254 del Estatuto Tributario:

“Artículo 254. Por impuestos pagados en el exterior. Los contribuyentes nacionales que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta, el pagado en el extranjero sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que deba pagar el contribuyente en Colombia por esas mismas rentas.

Cuando se trate de dividendos o participaciones recibidos de sociedades domiciliadas en el exterior, tales dividendos o participaciones darán lugar a un descuento tributario en el impuesto de renta, equivalente al resultado de multiplicar el monto de los dividendos o participaciones, por la tarifa del impuesto de renta a la que se hayan sometido las utilidades que los generaron en cabeza de la sociedad emisora. Cuando los dividendos hayan sido gravados en el país de origen, el descuento se incrementará en el monto de tal gravamen. En ningún caso el descuento a que se refiere este inciso, podrá exceder el monto del impuesto de renta generado en Colombia por tales dividendos”. (Corte Constitucional, Sentencia C-577/2009) (Véase también la Sentencia C-913/2011)

- ADT con Chile (Ley 1261/2008);
- ADT con Suiza (Ley 1344/2009);
- ADT con Canadá (Ley 1459/2011);
- ADT con México (Ley 1568/2012);
- ADT con Corea del Sur (Ley 1667/2013);
- ADT con India (Ley 1668/2013);
- ADT con República Checa (Ley 1690/2013); y,
- ADT con Portugal (Ley 1682/2013).

La Corte Constitucional, a partir del examen practicado a estos Acuerdos y sus leyes aprobatorias ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre su naturaleza, antecedentes, alcance y bondades, estructurando una consistente línea jurisprudencial a favor de su suscripción.

En cuanto a su naturaleza y alcance, esta Corporación judicial ha afirmado que, los ADT *“buscan no solo evitar los efectos negativos que comporta el fenómeno de la doble imposición tributaria, sino que suelen incluir cláusulas destinadas a combatir la evasión fiscal internacional, como es precisamente el caso del instrumento internacional sometido al control de la Corte Constitucional. Los ADT no se encaminan a acordarle un tratamiento más favorable a un contribuyente en relación con los demás, sino que apuntan a solucionar un concurso de normas tributarias de diversos Estados. En efecto, el mencionado fenómeno se presenta cuando el mismo hecho se integra en la previsión de dos normas distintas. Así pues, tiene lugar un concurso de normas de derecho tributario cuando un mismo hecho generador se adecua en la hipótesis de incidencia de dos normas tributarias materiales distintas, dando origen a la constitución de más de una obligación de tributar. Se precisa que concurran, en consecuencia, dos elementos: identidad del hecho y pluralidad de normas”*¹⁸.

En consecuencia, precisa la Corte, estos Acuerdos no pretenden reconocer beneficios fiscales¹⁹, sino solucionar el conflictivo concurso de normas tributarias de diferentes Estados, delimitando la potestad impositiva²⁰ de estos *“mediante un reparto concertado de las materias impositivas, pudiéndose establecer el derecho exclusivo a la tributación de determinadas rentas o patrimonio en cabeza de uno de aquellos y en forma compartida en algunos casos”*²¹.

Para la Corte, este tipo de Acuerdos permiten garantizar los principios de realidad y equidad tributaria, al tiempo que propician las condiciones adecuadas para atraer la inversión extranjera, dadas las garantías de estabilidad y seguridad jurídica que proporcionan, orientadas por los

principios de autonomía, reciprocidad, equidad y no discriminación²². En este sentido, la constitucionalidad de los ADT se fundamenta en la distribución equitativa y mutua de las cargas, prerrogativas y los beneficios entre las autoridades y residentes de las Partes Contratantes²³.

Finalmente, en sentencia C-460/2010, dicho Tribunal sintetizó los fines de los ADT, que por demás resultan compatibles con la Constitución Política, dado que promueven la solidaridad, la igualdad, la equidad y el progreso colectivo; en términos de la Corte, fundamentalmente los ADT:

- Son herramientas que sirven para solucionar conflictos entre normas tributarias de diferentes Estados que pueden gravar a una misma persona, por un mismo hecho generador y por el mismo periodo de tiempo.
- Sirven de instrumentos para prevenir la evasión fiscal, al consagrar diversas herramientas que impiden que los contribuyentes que desarrollan operaciones comerciales en más de un país trasladen a la jurisdicción de menor imposición rentas carentes de cualquier factor de conexión con aquella.
- Permiten aumentar la competitividad de un Estado, comoquiera que garantizan reglas de solución de conflictos de doble imposición uniformes, que impiden que la estructura del sistema tributario se constituya un factor de decisión para las inversiones extranjeras.
- Su importancia radica en que son canales para estimular la inversión extranjera, particularmente en países con niveles medios o bajos de desarrollo, en la medida en que reducen los niveles de tributación en condiciones jurídicas relativamente seguras.

IV. Viabilidad constitucional y conveniencia del Convenio y el proyecto de ley aprobatoria

Considerando lo anterior, la constitucionalidad y conveniencia del Convenio de marras deviene en incontestable, en razón a que, como lo ha afirmado reiteradamente la Corte Constitucional colombiana, este tipo de ADT son compatibles con los postulados superiores de equidad, igualdad, solidaridad y reciprocidad en las relaciones internacionales; asimismo, promueven las condiciones necesarias para atraer la inversión extranjera y elevar los niveles de competitividad del país.

El proceso de ingreso de Colombia a foros internacionales como la OCDE, demandan cambios de paradigmas en la actividad del Estado y la imperiosidad de llevar a cabo esfuerzos para

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2009.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-989/2004, C-540/2005.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-295/2012.

²¹ *Ibidem*.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-160/2000; C-913/2011; C-049/2015.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-383/2008, C-667/2014; C-260/2014 y C-238/2014.

el mejoramiento de las prácticas institucionales, en procura de condición de inversión que aseguren la seguridad y estabilidad jurídica.

Ello se suma a la obligación del Estado colombiano, como miembro de Naciones Unidas, de llevar cabo acciones que promuevan la integración económica y la cooperación y asistencia internacional para el mejoramiento de las condiciones de sus asociados. Dado que el crecimiento de los flujos de capitales y de inversión depende esencialmente de determinadas condiciones (clima de inversión), la eliminación de la doble tributación resulta ser una adecuada y necesaria medida en camino de dicho fin comoquiera que garantiza dinámicas comerciales y financieras seguras y estables.

Específicamente, el Acuerdo con la República Italiana resulta conveniente y necesario, tanto por las importantes relaciones comerciales con el país –como se indica claramente en la exposición de motivos–, como por los lazos jurídicos que los unen, en relación a los cuales la Corte Constitucional ya se ha pronunciado favorablemente.

“En cuanto a la posibilidad de suscribir convenios para evitar la doble tributación, esta Corte encuentra se trata de un interés plausible, que busca garantizar los principios de realidad y equidad en materia tributaria. Sin embargo, al negociarse tales tratados, debe tenerse en cuenta también el principio de reciprocidad, sobre todo en la distribución de las cargas fiscales y en la determinación del lugar donde ocurre el hecho generador de los diversos gravámenes. (Negrillas agregadas)”²⁴.

Sin más consideraciones, la suscrita Senadora ponente rendirá informe positivo a favor del proyecto de marras para que se le dé su primer debate en esta Comisión, al considerar que la aprobación del ADT con la República de Italia es compatible con el marco constitucional vigente y su interpretación jurisprudencial, redundando en el beneficio colectivo al promover mejores condiciones para la inversión y la lucha contra la evasión y elusión fiscal, aunado al hecho de que supone la distribución equitativa y recíproca de entre las Partes Contratantes. El perfeccionamiento del vínculo internacional en este específico caso, en nada contradice los esfuerzos del Estado colombiano llevados a cabo desde el cambio de paradigma político jurídico de 1991 por constituir una economía sólida que asegure su sostenibilidad financiera y permita la inversión social y la ampliación del alcance de los derechos sociales, económicos y culturales; por el contrario, los afirma y robustece, en el mismo camino de los demás países de la región.

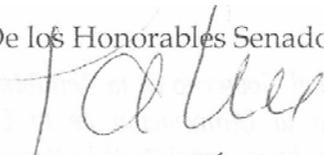
V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo

debate al **Proyecto de ley número 81 de 2018 Senado** “por la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

De los honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,


PAOLA HOLGUÍN

Senadora de la República

Anexo: articulado.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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


PAOLA HOLGUÍN

Senadora de la República

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-160/2000, *revisión de un “Tratado General de Cooperación entre la República de Colombia y la República Italiana”*.

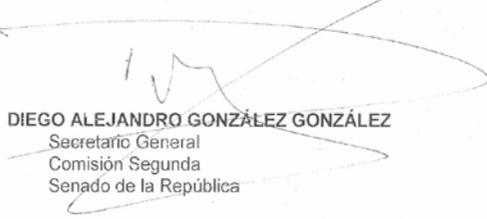
COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno al **Proyecto de ley número 81 de 2018 Senado**, por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.


JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE, SENADO DE LA
REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 81 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.

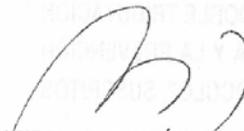
Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la Eliminación de la Doble Tributación con respecto a los Impuestos sobre la Renta y la Prevención de la Evasión y Elusión Tributarias” y su “Protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará

a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

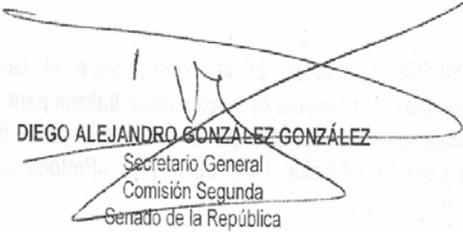
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día catorce (14) de noviembre del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 10 de esa fecha.


JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
103 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

PAHM-_094_-2018

Honorable Senador

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

La ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 103 de 2018 Senado**, por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto, autoría del Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié, acompañado por la Bancada del Centro Democrático, fue radicado el día 23 de agosto de 2018, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 617 de 2018.

La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 787 de 2018; siendo debatida y aprobada en sesión ordinaria de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del día 14 de noviembre de los corrientes, designándose a la suscrita Senadora como ponente para segundo debate.

El proyecto, como lo anuncia su título, tiene por objeto rendir un homenaje público a los miembros de la Fuerza Pública que participaron en la exitosa Operación Militar “*Jaque*”, que permitió la espectacular y heroica liberación de un importante número de ciudadanos colombianos y extranjeros, secuestrados por las Farc, por aproximadamente una larga y tortuosa década.

Originalmente, la estructura dispositiva del proyecto era la siguiente:

Artículo 1° señala el objeto del proyecto.

Artículo 2° instituye el *Día de la Valentía Patria*, a celebrarse el día dos (2) de julio, fecha en la que las máximas autoridades administrativas deberán realizar actos protocolarios para resaltar acciones valerosas.

Esta misma disposición contiene dos párrafos: el primero, ordena al Gobierno nacional la creación de una medalla conmemorativa para cada una de las Fuerzas Armadas, mientras que el segundo dispone que las instituciones educativas de los niveles preescolar, básica y media lleven a cabo actividades conmemorativas para destacar a los alumnos más valerosos y leales.

Artículo 3° señala el momento de su entrada en vigencia.

En primer debate, la honorable Senadora Ana Paola Agudelo presentó una proposición para adicionar a este articulado una disposición mediante la cual se autoriza al Gobierno nacional para el otorgamiento de becas académicas dirigidas al personal de inteligencia de las Fuerzas Militares, la que fue aprobada por la Comisión. Esta disposición fue integrada al proyecto original como “*Artículo 3°*”, en los siguientes términos:

Artículo 3°. *Autorícese al Gobierno nacional para otorgar becas de estudio para pregrado o posgrado dirigida al personal de inteligencia de las Fuerzas Militares, con el propósito de fomentar la excelencia académica al interior de la institución.*

Los beneficiarios de las becas deberán prestar servicio de retroalimentación durante el siguiente año de la terminación de los estudios, período durante el cual podrán ser requeridos para presentar cátedras, foros, conversatorios o demás actividades académicas que disponga la respectiva institución de la cual son miembros. En todo caso

estas actividades no podrán superar las 2 horas semanales, ni más de 32 horas dentro del período en cuestión.

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley

Según lo indica el artículo 1° del proyecto de ley, este tiene por objeto conmemorar el éxito de la denominada “*Operación Jaque*”, como un acto de reconocimiento institucional a todos los hombres y mujeres que integran la Fuerza Pública, que con valentía y sacrificio han hecho invaluable contribuciones a la democracia, la estabilidad del orden constitucional y la convivencia ciudadana.

De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña el articulado propuesto, la *Operación Jaque* significó una hazaña histórica, que no sólo permitió la liberación de un importante grupo de ciudadanos colombianos y extranjeros secuestrados por las Farc, sino además dar un contundente golpe a la moral y la estrategia criminal de esta organización.

Con ocasión del cumplimiento de los diez (10) años desde su ejecución (2 de julio de 2008), el autor del proyecto y los miembros de la bancada del Centro Democrático que lo acompañamos en la presentación de la iniciativa buscan inmortalizar una de las más representativas acciones heroicas de nuestras Fuerzas Armadas, de manera que sirva de ejemplo, de valentía y arrojo a esta y las generaciones venideras, así como una forma de preservar nuestra memoria histórica. En tal sentido, el proyecto no implica impacto fiscal alguno, por lo que no está supeditado al aval de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

III. Justificación del proyecto de ley

La identidad de las sociedades se forja gracias a un proceso dinámico, complejo y prolongado en el tiempo, que gravita en torno a un cúmulo de vivencias colectivas específicas, que evidencian rasgos distintivos del grupo y en las que se refleja la idiosincrasia de los sujetos que la integran, así como el sentido y propósitos comunes que trascienden generaciones.

Cuando se analiza el concepto de patrimonio se lo asocia a la idea de una herencia colectiva, a la vez que se piensa su gestión como la posibilidad de “devolver el patrimonio, que es algo que viene del pasado, a la sociedad del presente para que esta pueda legarlo a la sociedad del futuro” (Ballart Hernández y Juan i Treserras, 2010: 7).

Al vinculárselo con la capacidad de reflexión histórica, la transmisión se constituye en elemento esencial en el contenido del patrimonio, de allí que se postule que los objetos culturales –a los que se considera como portadores de la memoria colectiva– reciben y transmiten la herencia cultural de una generación a otra, y de este modo contribuyen a definir lo que determinada comunidad ‘es’, su identidad en un sentido esencialista¹.

¹ Colombato, Lucía Carolina. *Avances, frenos y retos de la consolidación del derecho humano al(os) patrimonio(s) cultural(es) desde La Pampa (1994-2013)*, Tesis de

El proyecto se justifica en la necesidad que tenemos como sociedad de identificar, conmemorar e inmortalizar acciones humanas de extraordinaria valía, que evidencien los más elevados valores y principios de conducta ciudadana que merecen replicarse. El patrimonio inmaterial, como fuente dinámica de experiencia, da forma, asegura y fortalece su identidad cultural (Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, 2003), por lo que la conmemoración institucional de actos como la *Operación Jaque* nutre un acumulado histórico que nos hace únicos como sociedad.

Esta Operación Militar se destaca frente a cualquier otra, no sólo por la espectacularidad y el alcance de sus resultados, sino por ser prueba del ingenio, la gallardía, la nobleza y coraje del soldado colombiano, y del ciudadano del común, que rememora actos heroicos sin par que en la actualidad son objeto de estudio y motivo de orgullo nacional.

“Operación Jaque”: Hazaña humana que merece inmortalizarse

La historia de la confrontación armada entre el Estado colombiano y las organizaciones armadas ilegales han dejado un amplio inventario de hazañas de nuestros soldados y policías; héroes anónimos cuya valentía y abnegación simbolizan el ideal de buen ciudadano, un modelo de conducta digna de reconocimiento y exaltación.

Pero sin duda, entre todo ese acumulado histórico la denominada *“Operación Jaque”* brilla con luz propia, tanto por su significado para las víctimas liberadas de uno de los más largos y oprobiosos secuestros perpetrados por las Farc y la dinámica de la guerra contra el terrorismo, como por la audacia y arrojo de los miembros de la Fuerza Pública que participaron en su planeación y ejecución.

Como ninguna otra acción, el ingenio y la disposición de sacrificar la propia vida llevaron a un selecto grupo de militares desarmados a desembarcar en medio de la selva colombiana, al suroriente del país territorio de influencia del frente 1° de las Farc, tras una rigurosa planificación y ejecución de un ingenioso ardid que confundió a los secuestradores y allanó el camino para un cinematográfico rescate, de magnitudes similares a míticas hazañas militares como la operación Entebbe de las Fuerzas de Defensa de Israel².

El 2 de julio de 2008, expuestos a la peor de las tragedias, el comando militar logró asirse de los secuestrados a bordo de un helicóptero preparado para la ocasión; con el éxito y la gloria asegurada, este grupo de valerosos colombianos le devolvió

la vida a los secuestrados, respetando la de los verdugos capturados.

Años después, uno de los Oficiales rescatados, el hoy Teniente Coronel del Ejército Nacional Raimundo Malagón Castellanos, al presentar un trabajo para acceder al título de Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales sintetizó su agradecimiento en una breve alusión a sus rescatistas:

“En contextualización el trabajo de investigación no hubiera sido posible sin el coraje, el ímpetu y el heroísmo de todos los hombres que planearon, diseñaron y ejecutaron la gloriosa y perenne Operación “Jaque”. Valientes agentes de inteligencia, Militares comprometidos que descendieron del helicóptero, cual ángeles del cielo para regresarle la libertad a 15 secuestrados que nunca declinaron y siempre confiaron en el Ejército Nacional”³.

Junto a Malagón (secuestrado el 4 de agosto de 1998), fueron rescatados:

- La ciudadana colombo-francesa Ingrid Betancourt, secuestrada en 2002 en momentos en que adelantaba su campaña a la presidencia de la República de Colombia.
- Los contratistas estadounidenses Thomas Howes, Keith Stansell y Marc Gonzalves, secuestrados en 2003 tras el derribo de la avioneta en la que se movilizaban, mientras cumplían tareas antidrogas, en el marco del acuerdo de asistencia y cooperación “Plan Colombia”. En los hechos, integrantes de las Farc ejecutaron a otros dos pasajeros de la aeronave, el ciudadano estadounidense Thomas Janis y el colombiano Luis Alcides Cruz.
- El Teniente de la Policía Nacional Vaney Rodríguez, secuestrado el 1° de noviembre de 1998.
- El Intendente de la Policía Nacional Armando Castellanos, secuestrado el 16 de noviembre de 1999.
- El Capitán Juan Carlos Bermeo, los sargentos Erasmo Romero, Armando Flórez Pantoja y John Jairo Durán y el Cabo del Ejército Nacional Julio César Buitrago, secuestrados el 2 de agosto de 1998.
- El Sargento Primero José Ricardo Marulanda, el Cabo Primero José Miguel Arteaga y el Cabo Primero William Pérez, suboficiales del Ejército Nacional secuestrados el 3 de marzo de 1998.

Maestría, Universidad Nacional de La Pampa, Argentina. Pág. 24.

² Cuya magistral ejecución dio como resultado el rescate de 103 rehenes, en el Aeropuerto de Entebbe, Uganda, el 4 de julio de 1976.

³ Malagón Castellanos, Raimundo. *Incidencia de la Operación “Jaque” en la imagen internacional de Colombia*. Pág. 3.

La heroica acción fue determinante en la dinámica de la confrontación a favor de las Fuerzas Armadas colombianas, fortaleció la moral combativa de la Fuerza Pública y le devolvió la libertad a un grupo de colombianos instrumentalizados criminalmente por los secuestradores. El ingenio de los planificadores y la valentía de los ejecutores de la operación militar, fueron expresión viva de fundamentales valores de nuestra comunidad socio-política (*dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general*), por lo que, se insiste, merece su exaltación y conmemoración perpetua.

IV. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

El texto definitivo, aprobado en primer debate es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las fuerzas armadas de Colombia por la Operación Jaque.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia rinde un Homenaje Público a los miembros de las Fuerzas Militares quienes sirvieron a la patria con valentía y lealtad para lograr sin el uso de las armas la libertad de personas, nacionales y extranjeras, que se encontraban secuestradas por parte de las Farc-EP por más de una década, con ocasión de la conmemoración de los diez (10) años de ejecutada la denominada “Operación Jaque”.

Artículo 2°. La Nación celebrará cada dos (2) de julio el día de la Valentía Patria, durante el cual las máximas Autoridades Administrativas del nivel Nacional y Territorial realizarán actos protocolarios en los cuales se destaquen a los miembros de la sociedad cuyas acciones se consideren valerosas y leales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional creará una medalla conmemorativa y especial para cada una de las Fuerzas Armadas.

Parágrafo 2°. Las instituciones educativas de los niveles preescolar, básica y media, públicas y privadas, dentro del marco de su autonomía podrán elegir el día más cercano a la fecha que trata el presente artículo con el fin de que se desarrollen actos conmemorativos en los cuales se destaque a sus alumnos más valerosos y leales por cada grado educativo. Los miembros de las Fuerzas Militares podrán acompañar dichos actos, siempre y cuando medie solicitud expresa.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para otorgar becas de estudio para pregrado o posgrado dirigida al personal de inteligencia de las Fuerzas Militares, con el propósito de fomentar la excelencia académica al interior de la institución.

Los beneficiarios de las becas deberán prestar servicio de retroalimentación durante el siguiente año de la terminación de los estudios, período durante el cual podrán ser requeridos para presentar cátedras, foros, conversatorios o demás actividades académicas que disponga la respectiva institución de la cual son miembros. En todo caso estas actividades no podrán superar las 2 horas semanales, ni más de 32 horas dentro del período en cuestión.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

V. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, me permito rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 103 de 2018 Senado**, por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.

De los Honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN

Senadora de la República

Anexo: articulado.

ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia rinde un Homenaje Público a los miembros de las Fuerzas Militares quienes sirvieron a la patria con valentía y lealtad para lograr sin el uso de las armas la libertad de personas, nacionales y extranjeras, que se encontraban secuestradas por parte de las Farc-EP, por más de una década, con ocasión de la conmemoración de los diez (10) años de ejecutada la denominada “Operación Jaque”.

Artículo 2°. La Nación celebrará cada dos (2) de julio el día de la Valentía Patria, durante el cual las máximas Autoridades Administrativas del nivel Nacional y Territorial realizarán actos protocolarios en los cuales se destaquen a los miembros de la sociedad cuyas acciones se consideren valerosas y leales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional creará una medalla conmemorativa y especial para cada una de las Fuerzas Armadas.

Parágrafo 2°. Las instituciones educativas de los niveles preescolar, básica y media, públicas y privadas, dentro del marco de su autonomía podrán elegir el día más cercano a la fecha que trata el presente artículo con el fin de que se desarrollen actos conmemorativos en los cuales se destaque a sus alumnos más valerosos y leales por cada grado educativo. Los miembros de las Fuerzas Militares podrán acompañar dichos actos, siempre y cuando medie solicitud expresa.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para otorgar becas de estudio para pregrado o posgrado dirigida al personal de inteligencia de las Fuerzas Militares, con el propósito de fomentar la excelencia académica al interior de la institución.

Los beneficiarios de las becas deberán prestar servicio de retroalimentación durante el siguiente año de la terminación de los estudios, período durante el cual podrán ser requeridos para presentar cátedras, foros, conversatorios o demás actividades académicas que disponga la respectiva institución de la cual son miembros. En todo caso estas actividades no podrán superar las 2 horas semanales, ni más de 32 horas dentro del período en cuestión.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.



PAOLA HOLGUÍN
Senadora de la República

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por la honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno al **Proyecto de ley número 103 de 2018 Senado**, por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE DE LA COMISIÓN
SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE, SENADO DE LA
REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 103 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia rinde un Homenaje Público a los miembros de las Fuerzas Militares quienes sirvieron a la patria con valentía y lealtad para lograr sin el uso de las armas la libertad de personas, nacionales y extranjeras, que se encontraban secuestradas por parte de las Farc-EP, por más de una década, con ocasión de la conmemoración de los diez (10) años de ejecutada la denominada “Operación Jaque”.

Artículo 2°. La Nación celebrará cada dos (2) de julio el día de la Valentía Patria, durante el cual las máximas Autoridades Administrativas del nivel nacional y territorial realizarán actos protocolarios en los cuales se destaquen a los miembros de la sociedad cuyas acciones se consideren valerosas y leales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional creará una medalla conmemorativa y especial para cada una de las Fuerzas Armadas.

Parágrafo 2°. Las instituciones educativas de los niveles preescolar, básica y media, públicas y privadas, dentro del marco de su autonomía podrán elegir el día más cercano a la fecha que trata el presente artículo con el fin de que se desarrollen actos conmemorativos en los cuales se destaque a sus alumnos más valerosos y leales por cada grado educativo. Los miembros de las Fuerzas Militares podrán acompañar dichos actos, siempre y cuando medie solicitud expresa.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para otorgar becas de estudio para pregrado o posgrado dirigida al personal de inteligencia de las Fuerzas Militares, con el propósito de fomentar la excelencia académica al interior de la institución.

Los beneficiarios de las becas deberán prestar servicio de retroalimentación durante el siguiente año de la terminación de los estudios, período durante el cual podrán ser requeridos para presentar cátedras, foros, conversatorios o demás actividades académicas que disponga la respectiva institución de la cual son miembros. En todo caso estas actividades no podrán superar las 2 horas semanales, ni más de 32 horas dentro del período en cuestión.

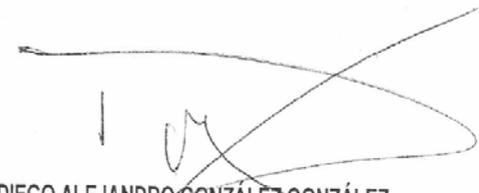
Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesiones Ordinarias de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día treinta (30) de octubre del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 09 de esa fecha y el día catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 10 de esa fecha.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 237 DE 2018 SENADO**

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2018

Senador

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Respetado señor Presidente:

En consideración a la honrosa designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 237 de 2018, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.**

El Informe tiene la siguiente estructura:

- I. Trámite y antecedente Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto de ley
- III. Justificación
- IV. Análisis jurídico
- V. Impacto Fiscal
- VI. Pliego de Modificaciones
- VII. Proposición
- VIII. Texto propuesto para segundo debate.

**I. TRÁMITE Y ANTECEDENTE
LEGISLATIVO**

El día 17 de mayo de 2018, el honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón y el honorable Representante a la Cámara José Luis Pérez Oyuela radicaron ante la Secretaría General del Senado el Proyecto de ley que se identificó con el número 237 de 2018, dentro de la legislatura 2017-2018. Su publicación se dio en la *Gaceta del Congreso* 295 de 2018.

El día 5 de junio de 2018 se aprueba el informe de ponencia para primer debate que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 333 de 2018.

**II. OBJETO Y CONTENIDO
DEL PROYECTO**

El proyecto de ley busca hacer un reconocimiento al municipio del Socorro, en el departamento de Santander, conmemorando el bicentenario de su participación activa en la independencia de Colombia y reconociendo sus actuaciones pioneras de la libertad y democracia nacional ocurridas entre los años 1781 y 1821.

El contenido del articulado es el siguiente:

El artículo 1º rinde el homenaje al municipio del Socorro (Santander), por su aporte a la independencia de Colombia del dominio español; y reconoce el periodo de los acontecimientos históricos que relacionan varias acciones pioneras de la libertad y democracia de Colombia, ocurridas en dicho municipio a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

El artículo 2º declara al municipio del Socorro como Patrimonio Cultural e Histórico de Colombia.

El artículo 3º autoriza al Ejecutivo para que incorpore en el Presupuesto General de la Nación partidas encaminadas a obras tales como la restauración y conservación del patrimonio arquitectónico e histórico del municipio; y apoyo a proyectos relacionados con el patrimonio cultural e histórico del municipio.

El artículo 4º indica la vigencia de la ley.

III. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, sostienen los autores que, “el presente Proyecto de ley toma como fundamento elementos históricos determinantes de la acción política de los socorranos en pro de la libertad y de la democracia”.

Y anotan que “En la Nueva Granada, actual Colombia, los efectos de las reformas borbónicas se hicieron visibles en el sistema productivo colombiano, porque en algunos territorios como Cundinamarca, Tunja, Cauca, en general, mantuvieron un sistema económico muy medieval, inundado de explotación esclavista y concentración de riqueza feudal¹; mientras que al nororiente del Virreinato, cerca de la capitania de Venezuela, las reformas borbónicas tuvieron mejores efectos en el tránsito de métodos productivos feudales, a más propios de la ilustración, que finalmente alimentaron ideales burgueses e individualistas. Lo cierto es que nada de estos cambios se hubiera logrado al parecer, si no hubiese sido por la gestión de los Virreyes”.

Se menciona en la exposición de motivos que “Sin embargo, el Rey Carlos III fomentó el aumento de los impuestos en las colonias desmedidamente, además de impartir órdenes a los Virreinos para que no produjesen determinados cultivos que dificultaran el monopolio comercial de España en las colonias. Los efectos de estas medidas no se hicieron esperar; y en las zonas del Virreinato en donde hoy se encuentran los departamentos de Santander y Norte de Santander estallaron las protestas de la población en contra de las medidas tributarias de la Corona, que en particular iniciaron con la imposición del pago del impuesto de Barlovento. Esta sublevación tomó rápidamente dimensiones incontenibles que incluso se esparcieron rápidamente en los demás territorios del Virreinato. A estas protestas se integraron todas las clases sociales de la población”.

Lo anterior, tal y como se señala en la ponencia para primer debate “debido a que en el municipio del Socorro, el Visitador Regente² Francisco Gutiérrez de Piñeres³, publicó un edicto que obligaba a la población a pagar impuestos para la armada de Barlovento, situación que desató el rechazo de la comunidad; y en un acto que quedó marcado para toda la historia Nacional, Manuela Beltrán despegó el edicto y lo rompió.

¹ Arciniegas, Germán; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*; páginas 44 a 47.

² Era un funcionario muy cercano y de extrema confianza de la Corona española. Operaron como una figura experta en tributación y se les encargó implementar la reforma fiscal en las colonias de Suramérica, para que fueran similares a las del Virreinato de Nueva España, actual México. Ver: **Instituto Colombiano de Cultura**; *Manual de Historia de Colombia*; Segunda Edición; 1982; página 51.

³ Francisco Gutiérrez de Piñeres fue el Visitador Regente designado directamente por el Rey de España para implementar en el Virreinato de la Nueva Granada reformas en la tributación colonial. La materialización de esta orden fue a través del establecimiento del Impuesto de la Armada de Barlovento, foco del *Movimiento Comunero*. Tomado de: **Cárdenas Acosta, Pablo E.**; *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*; Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly; 1960; Volumen XCVI; 1947; páginas 79 a 99.; y **Arciniegas, Germán**; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*; páginas 73 a 104.

Además, continuaron ininterrumpidamente las manifestaciones de inconformidad a la que se le unían más y más personas. En consecuencia, los socorranos decidieron armarse e incluso organizarse bélicamente para enfrentar a las autoridades, bajo el liderazgo de Juan Francisco Berbeo, quien dirigió la ruta de estos comuneros hacia la capital Santafé, pero fueron contenidos por los oidores⁴ enviados por el Virrey, en el Puente Nacional pero sin lograr detener la ruta movimiento comunero”.

Cerca de Santafé, Gutiérrez de Piñeres ordenó la expansión del movimiento en las poblaciones cercanas a la ruta hacia Santafé, por lo que nombró a José Antonio Galán para liderar esta campaña, la cual inicialmente tuvo mucho éxito; y mientras el líder del Movimiento Juan Francisco Berbeo fue invitado a adelantar acercamientos con las autoridades para finalmente terminar con la redacción de las Capitulaciones⁵. Estos documentos más a influencia del Arzobispo Virrey Caballero y Góngora⁶, lograron dividir y dificultar la unidad del movimiento que finalmente fue finalizado, pero quienes estuvieron con José Antonio Galán continuaron en las demás ciudades fomentando la insubordinación, con éxito, hasta llegar a un motín en Ibagué; pero que después de estos varios ataques, fue capturado por la autoridad española y ejecutado.

Estos heroicos hechos fueron la primera gran manifestación en contra del yugo español en Colombia, además de marcar para la eternidad de la historia colombiana los valientes actos de los integrantes del Movimiento Comunero.

1. Constitución de El Socorro (1810)

Con ocasión de los antecedentes del Movimiento de los Comuneros, junto al pensamiento ilustre que yacía en los pobladores de El Socorro, los fuertes brotes de motines y manifestaciones de rechazo a la gobernabilidad de España, estimularon el liderazgo de los criollos de la región central y norte de Colombia, quienes unieron a la causa de la independencia a toda la población de sus comunidades; y en consecuencia, el 10 de julio de

⁴ “Especie de ministros que representan al rey en la administración de justicia, aconsejan y fiscalizan a los gobernantes. En la revolución comunera de El Socorro fue importante el papel del Oidor José Osorio, quien le salió al encuentro en el Puente Real a los comuneros que marchaban en abril y mayo de 1781 hacia Santafé.” Tomado de: Pinzón Gonzales, Gustavo Isaac; *Las Revoluciones Comuneras y la Iglesia Católica 2017*; Capítulo V: Entorno Geográfico y Social; Editorial: Colección Biblioteca Santander - Nueva Época; ISBN; 978-958-8819-53-2; página 52.

⁵ Cárdenas Acosta, Pablo E.; *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*; Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly; 1960; Volumen XCVII; 1947; páginas 129 y ss.

⁶ El Arzobispo Virrey Antonio Caballero y Góngora contribuyó a debilitar el Movimiento Comunero, mediante la persuasión con los diferentes representantes de las clases sociales. Ver: Arciniegas, Germán; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*.

1810, diez (10) días antes de los hechos del 20 de julio de 1810, la ciudad de El Socorro suscribió el Acta de Independencia, documento que posiciona a El Socorro como pionera en declarar su independencia a través de documento solemne, es decir pasó del motín y la rebeldía, a un proceso programático.

Después de suscrita y publicada el Acta de la Independencia descrita en el inciso anterior, el 15 de agosto de 1810, también en un acto pionero de valentía y desafío al régimen colonial, los siguientes próceres socorranos suscribieron y promulgaron la Constitución del Estado Libre e independiente de El Socorro, documento del cual se interpreta de sus líneas los ideales liberales⁷, y desde el principio deja claro objetivos de abolir la esclavitud⁸ y de finalizar con las restricciones de siembra propias de un régimen colonial⁹, entre otros postulados¹⁰:

José Lorenzo Plata; Doctor Pedro Ignacio Fernández; Doctor José Gabriel de Silva; Vicente Romualdo Martínez; Juan Francisco Ardila; Marcelo José Ramírez y González; Pedro Ignacio Vargas; Ignacio Magno; Joaquín de Vargas; Salvador José Meléndez de Valdés; José Manuel Otero; Miguel Tadeo Gómez; Ignacio Carrizosa; Francisco Javier Bonafont; Juan de la Cruz Otero; José Romualdo Sobrino; José Ignacio Martínez y Reyes; Isidoro José Estévez; Pedro José Gómez; Narciso Martínez de la

⁷ V.g. Constitución de El Socorro, **Artículo 2º**. Nadie será molestado en su persona o en su propiedad sino por la ley.

V.g. **Artículo 3º**. Todo hombre vivirá del fruto de su industria y trabajo para cumplir con la ley eterna que se descubre en los planes de la creación, y que Dios intimó a Adán nuestro primer padre.

⁸ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente de El Socorro: "(...) Un tal pacto no podrá degradar sino al que nos quiera reducir a la antigua esclavitud, lo que no tenemos ni de la virtud de nuestro adorado soberano el señor don Fernando Séptimo que será el padre de sus pueblos, ni tampoco de alguna otra de las Provincias de la América que detestan como nosotros el despotismo y que reunidas en igualdad van a formar un imperio cimentado en la igualdad; (...)".

⁹ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente de El Socorro: "(...) permitimos la SIEMBRA DEL TABACO en toda la Provincia del Socorro, y el estanco de este género cesará luego que se haya vendido el que se halla en las administraciones y factorías."

¹⁰ Dice Diego Uribe en su libro de las Constituciones de Colombia: "(...) Hermoso y aleccionador el ejemplo del Socorro con su Constitución liberal, federalista y russeaniana, pero a la vez católica y fernandista. Puede criticarse al igual que otros tantos documentos institucionales. Discutirse el contexto, pero jamás ignorarse. En el campo de las afinidades electivas, cabe desde luego, predilección o énfasis de la crítica. Lo difícil será arrebatarle a la provincia del Socorro el haber formulado bajo la forma solemne de una Constitución principios políticos que, anticipándose a la época, reflejarían más tarde la controversia civil y militar de las facciones durante el resto de siglo." Tomado de: **Uribe Vargas, Diego**; *Las Constituciones de Colombia (Historia - Crítica y Textos)*; Ediciones Cultura Hispánica; Tomo I; Madrid, 1977, página 58.

Parra; Francisco José de Silva; Carlos Fernández; Luis Francisco Durán; Doctor Jacinto María Ramírez y González; y, José María Bustamante.

2. Participación de la Provincia del Socorro y sus Próceres en la Constitución de Cúcuta (1821)

En el año definitivo para la independencia de Colombia (1819)¹¹, el Libertador, Simón Bolívar, continuó con la campaña libertadora por todo el territorio de la Gran Colombia¹², para lo cual delegó en el Vicepresidente de Cundinamarca, General Francisco de Paula Santander la administración del territorio ya independizado. Santander empleó unas medidas sociales, políticas, jurídicas y económicas que fortalecerían la institucionalidad de la nueva nación independiente.

Para llevar a cabo su objetivo de administrar con un criterio de gobernabilidad satisfactoria, Santander convocó a las provincias liberadas de todo el territorio liberado por la Campaña Libertadora, con el fin de elaborar una sofisticada Constitución que organizaría a la nueva nación. Por consiguiente, en el año 1821 luego de las varias sesiones del Congreso de Cúcuta fue promulgada la Constitución de Cúcuta que rigió a la Gran Colombia.

Esta nueva Constitución nació en la Villa del Rosario de Cúcuta, en donde 57 diputados de las 19 provincias de la Gran Colombia asistieron; e instaladas las sesiones del Congreso de Cúcuta, el primer aspecto a deliberar fue el sistema centralista o federalista, en el que finalmente se adoptó el sistema centralista, con fuertes cuestionamientos e inconvenientes que a futuro se verían.

Este Congreso es recordado y reconocido como uno de lo más transformadores del colonialismo, uno que verdaderamente cambió las instituciones de un virreinato a los propios de una república nueva e independiente; al punto de que estos efectos, le brindaron organización política del territorio; fortalecieron sus autoridades locales sin desconocer a la iglesia católica; continuaron los cabildos como se implementaron por España; se inició el cambio del sistema de esclavitud para llevarlo a su terminación, etc.

Durante las sesiones del Congreso de Cúcuta, dentro del grupo de diputados elegido democráticamente por sus respectivos departamentos para elaborar la Constitución, participaron dos (2) dignatarios nacidos en la provincia del Socorro: don Vicente Azuero Plata¹³ y don Diego Fernando

¹¹ **Academia Colombiana de Historia**; *Historia Extensa de Colombia*; Bogotá, D. C.; Editorial Lerner; Volumen V.

¹² Actuales Colombia, Ecuador, norte de Perú y Venezuela.

¹³ Vicente Azuero Zea nació en Oiba (Santander) de la antigua provincia del Socorro, de ideas liberales que serían unas de las bases del Partido Liberal, pero que adicionalmente le representaron calificativos de "liberal exagerado"; y ocupó cargos públicos durante la época de la recién independizada Gran Colombia. Se le reconoce por sus aportes a la institucionalidad de la República, dada

Gómez¹⁴, quienes dejaron aportes valiosos para los ideales de la nueva República: el respeto por todos los ciudadanos y los modelos de institucionales de gobernanza.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Esta iniciativa se presenta dentro de los parámetros constitucionales y legales, debido a que la Constitución en el artículo 154 fija taxativamente la exclusividad de determinadas materias a la iniciativa gubernamental; y el objeto del presente proyecto no se encuentra incluido dentro de ellas; por lo tanto, es viable la presentación de este proyecto de ley.

Además de lo anterior, se suma el artículo 142, de la Ley 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso: el Senado y la Cámara de Representantes*”, en el que también de forma taxativa establece las materias por las cuales solo el Gobierno puede presentar iniciativas legislativas, dentro de las cuales no se incluye el objeto del presente Proyecto de ley.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley, con origen parlamentario, de celebración de aniversarios; conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Reconocimientos al municipio del Socorro en anteriores legislaciones:

A. Ley 59 de 1973

también su formación profesional en Derecho, del Colegio Mayor de San Bartolomé. Fue diputado en el Congreso de Cúcuta, en el que participó con sus postulados en la Constitución de Cúcuta. Referencias: **Hernández de Alba, Guillermo, y Lozano y Lozano, Fabio**; *Documentos sobre el Dr. Vicente Azuero*; Vol. XXXI, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional, 1944.

Abel Cruz Santos, *Ob. cit.*; *Introducción*.

Uprimny, Leopoldo; *Ob. cit.*; Prólogo pág. x y ss., páginas 14, 20, 28, 66, 69, 72, 76 y ss., 91, 114 y ss., 181, 195 y ss.

¹⁴ Diego Fernando Gómez nació en San Gil (Santander) de la antigua provincia del Socorro, abogado rosarista, defensor de ideas liberales que mantuvo durante toda su vida. Fue Gobernador de la Provincia y participó en el Congreso de Cúcuta. Su matrimonio es recordado por haber sido con la hija del también santandereano José Acevedo y Gómez. Referencias Martínez Carreño, Aída; *Josefa Acevedo de Gómez: su vida, su obra*, en Ojeda Avellaneda, Ana Cecilia *et al.* Josefa Acevedo de Gómez. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander (UIS), 2009.

León Soler, Natalia; *Amor y desamor en el matrimonio de Josefa Acevedo y Diego Fernando Gómez*; tomado de (2018): <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-276/amor-y-desamor-en-el-matrimonio-de-josefa-acevedo-y-diego-gomez>

Uprimny, Leopoldo; *Ob. cit.*; páginas 20, 28, 113, 146, 148 y ss., 179, 189.

En 1973 fue expedida la Ley 59 de 1973 “Por la cual la Nación se asocia a la celebración de dos importantes fechas históricas y se destinan unas partidas para la realización de obras en el Municipio del Socorro, Departamento de Santander”, que celebró los 165 años de la Declaración de la Independencia del Socorro y el Bicentenario de la Insurrección Comunera.

Además, esta ley ordenó la construcción de un edificio para la Escuela Industrial y otro para el Centro Cívico Cultural *José Antonio Galán*. Para llevar a cabo estas obras, ordenó expresamente en su artículo 3º las cuantías de recursos públicos que debían destinarse a las edificaciones ordenadas, sumado a otras asignaciones presupuestales para otras actividades y bienes públicos.

Finalmente, esta Ley declaró de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles ubicados en el costado sur de la plaza principal del municipio del Socorro, para la construcción del edificio ordenado en la misma ley (artículo 4º).

B. Ley 1498 de 2011

Esta Ley declara *Bien de Interés Cultural* de la Nación a la Concatedral de Nuestra Señora del Socorro, ubicada en el municipio del Socorro - Santander.

Consecuencialmente, exhorta al Gobierno Nacional para organizar la conservación arquitectónica del inmueble y lo habilita para realizar las apropiaciones necesarias para cumplir el objeto de la Ley.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley y hablando del texto original, no conlleva un impacto fiscal; debido a que en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

Con las modificaciones que se pretenden, tampoco se afecta el marco fiscal de mediano plazo, ya que se trata de extender los beneficios que establece la Ley 1916 de 2018 “Por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones” a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El proyecto contiene modificaciones que pretenden exaltar la participación de los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, al considerar que sucedieron hechos en tales municipios que dieron como resultado un enfrentamiento entre patriotas y realistas en la llamada “Batalla de Pienta”, el 4 de agosto de 1819, evento decisivo para lograr la independencia de Colombia, el 7 de agosto de 1819. Se busca entonces, extender los beneficios establecidos en la Ley 1916 de 2018 a los mencionados municipios que tuvieron máxima importancia en la Batalla del Pienta, suceso fundamental en la independencia de Colombia.

En Charalá y lo que fue la Provincia del Socorro, reposan las memorias del llamado régimen del terror (1816 a 1819) emprendido por las tropas colonizadoras. Allí murieron hombres y mujeres que dieron su vida para obstaculizar el poderío del ejército español¹⁵.

Este hecho no permitió la llegada de un pelotón de más de 800 hombres comandados por el coronel Lucas González (considerado uno de los militares españoles más sanguinarios de la época) a Santafé, donde eran esperados para reforzar el ejército del coronel José María Barreiro, y enfrentar a las tropas de Simón Bolívar.

Como otros acontecimientos de la independencia de Colombia, la Batalla de Pienta no tiene el lugar que se merece en la historia. Según el historiador Édgar Cano Amaya, el pueblo charaleño sigue esperando el reconocimiento y la gratitud de algún gobierno por estos hechos.

Aquellos que dieron su propia vida en esa gloriosa epopeya, realmente son los verdaderos héroes de nuestra patria, y a ellos y sus descendientes les debemos la independencia de la República, añadió Cano Amaya.

En El Socorro se presentó el detonante de “la Batalla de Pienta”

Antonia Santos Plata, una mujer oriunda de Pinchote, Provincia del Socorro, se caracterizó por crear la guerrilla de Coromoro, la primera que se organizó para luchar contra los invasores españoles. En ella invirtió considerables sumas de dinero para adquirir armamento, cabalgaduras y pertrechos apoyando así al ejército libertador, que ya pisaba tierras boyacenses¹⁶.

Dirigir a la insurgencia hizo que el 16 de julio de 1819, a sus 37 años de edad, se dictara su sentencia de muerte por ser considerada enemiga del rey de España. El 28 de julio Antonia subió al patíbulo en la plaza del Socorro y no permitió que le vendaran los ojos¹⁷.

Aún con Antonia Santos en prisión y en el cadalso, las guerrillas de Coromoro, Charalá, Cincelada, Ocamonte y otras más, continuaron enfrentándose al ejército realista: en los primeros días de agosto de 1819, más exactamente entre los días 4 y 7, impidieron el refuerzo a las tropas reales de José María Barreiro, que luchaban en los campos del Pantano de Vargas y Boyacá.

¹⁵ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁶ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁷ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

La Batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido

Para Jorge Gómez Pinilla en su columna de *El Espectador* “La Batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido”¹⁸ “Colombia está tan desinformada en todos los aspectos que todavía se cree que la batalla definitiva de nuestra Independencia fue la de Boyacá, el 7 de agosto de 1819. Es cierto que fue allí donde el Libertador Simón Bolívar derrotó al ya diezmado ejército realista comandado por el coronel José María Barreiro, pero ello no habría sido posible si tres días antes unos 2.000 habitantes de Charalá (la mitad de su población total, excluyendo mujeres y niños) no hubieran corrido a cerrarles el paso en el puente sobre el río Pienta a los 1.800 soldados que llevaba el gobernador de la provincia del Socorro, Lucas González, para reforzar las tropas españolas”.

Esos valientes charaleños se enfrentaron con palos, machetes, piedras, garrotes, agua caliente y hasta pescozones a soldados armados con bayonetas y copiosa munición, y el resultado final habla de 300 patriotas muertos, mientras que en la batalla de Boyacá solo se contabilizaron 23 pérdidas fatales y 53 heridos. Lo cierto es que de no haber sido por la feroz resistencia de los charaleños en la Batalla de Pienta, la balanza militar se habría inclinado a favor del rey Fernando VII¹⁹.

¿Por qué la mitad de la población charaleña actuó con un arrojo hasta cierto punto suicida? En parte ‘ardidos’ por el fusilamiento de María Antonia Santos Plata la semana anterior (28 de julio), y en parte porque ya anidaba en sus corazones la chispa del orgullo herido que se había encendido con el aplastamiento de la Insurrección de los Comuneros²⁰.

Algo que muy poco se menciona en los anales de la historia es que fueron más de 80.000 los socorranos, sangileños y veleños que perdieron la vida por la libertad, unos agotados y otros acalambrados en los páramos, hambrientos, desangrados o mutilados por las bayonetas españolas. Según el historiador Emilio Arenas, entre el Grito de Independencia del 20 de julio de 1810, la batalla de Boyacá del 7 de Agosto de 1819 y las ‘Guerras Magnas’ que se prolongaron por el subcontinente hasta 1825, en todas ellas participaron tantos santandereanos que, de la sola provincia del Socorro, murió el 90 por ciento de la población de jóvenes mayores de 15 años y adultos hombres²¹.

¹⁸ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

¹⁹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

²⁰ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

²¹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

Concretamente, las modificaciones propuestas al articulado son las siguientes:

Ponencia Primer debate	Modificaciones propuestas:
Título: “Por la cual la Nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos”	Título: “Por la cual la Nación exalta y rinde homenaje <u>a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el</u> departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.”
Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero; la Constitución del Socorro de 1810; la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1828	Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje <u>a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el</u> departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero; la Constitución del Socorro de 1810; la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821; <u>y la Batalla de Pienta.</u>
Artículo 2°. Declárese al municipio del Socorro, en el departamento de Santander, Patrimonio Cultural e Histórico de la Nación.	Artículo 2°. Extiéndase los beneficios señalados en el artículo 2 y demás disposiciones contenidas en Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la Batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar las partidas presupuestales necesarias, con el fin de realizar proyectos y obras públicas, que preserven el patrimonio histórico y cultural del municipio del Socorro; y que permitan enaltecer las acciones de los socorranos protagonistas de la independencia de Colombia y forjadores de la República.	Se elimina

Ponencia Primer debate	Modificaciones propuestas:
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.	El artículo 4 de vigencias y derogatorias pasa a ser el 3 y se le da una redacción más acorde con la técnica legislativa: “La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el <i>Diario Oficial</i> ”.

VII. PROPOSICIÓN

Fundamentados en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores aprobar en segundo debate el **Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 237 de 2018 Senado, por la cual la nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos**, acogiendo el texto propuesto con las modificaciones relacionadas.

De los honorables Senadores,


JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2018 SENADO

por la cual la nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje **a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte**, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero; la Constitución del Socorro de 1810; la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821; **y la Batalla de Pienta.**

Artículo 2°. Extiéndase los beneficios señalados en el artículo 2 y demás disposiciones contenidas en Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la Batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.



JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2018 SENADO

por la cual la nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el *Movimiento Comunero*; la Constitución del Socorro de 1810; y la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821.

Artículo 2°. Declárese al municipio del Socorro, en el departamento de Santander, Patrimonio Cultural e Histórico de la Nación.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar las partidas presupuestales necesarias, con el fin de realizar proyectos y obras públicas, que preserven el patrimonio histórico y cultural del municipio del Socorro; y que permitan enaltecer las acciones de los socórranos protagonistas de la independencia de Colombia y forjadores de la República.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día cinco (05) de junio del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 27 de esa fecha.

IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Vicepresidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de noviembre de 2018

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador José Luis Pérez Oyuela al Proyecto de ley número 237 de 2018 Senado, *por la cual la nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos*, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.



JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2018 SENADO

por la cual la nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el *Movimiento Comunero*; la Constitución del Socorro de 1810; y la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821.

Artículo 2°. Declárese al municipio del Socorro, en el departamento de Santander, Patrimonio Cultural e Histórico de la Nación.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar las partidas presupuestales necesarias, con el fin de realizar proyectos y obras públicas, que preserven el patrimonio histórico y cultural del municipio del Socorro; y que permitan enaltecer las acciones de los socórranos protagonistas de la independencia de Colombia y forjadores de la República.

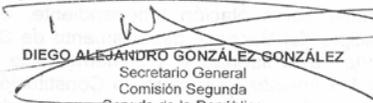
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día cinco (05) de junio del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 27 de esa fecha.


IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República


PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Vicepresidenta
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2018 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 04 DE 2018 SENADO

por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al **texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2018 Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2018 Senado**, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para segundo debate en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto crear 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por dos periodos electorales las cuales “*se enmarcan dentro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, en tanto pretende garantizar la representación política a las víctimas del conflicto armado de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono estatal*”¹.

Frente a lo propuesto, resulta pertinente anotar que la creación de 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes a partir de diciembre de 2019 y por dos periodos electorales consecutivos representaría erogaciones adicionales para la Nación de **\$8,2 mil millones** en el primer año, valor que incluye el costo de la creación de las curules equivalentes a **\$6,3 mil millones** y los gastos de personal de congresistas y Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) y otros gastos correspondientes a un mes por un valor de **\$1,8 mil millones**. A partir del segundo año, las erogaciones adicionales corresponden a los gastos de personal de congresistas y UTL y otros gastos para los doce meses del año², como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Costo anual de 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes (miles de millones de pesos de 2018).

Cuadro No.1 Costo anual de 16 nuevas curules en la Cámara de Representantes (miles de millones de pesos de 2018)									
Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Costo creación curules*	6,3								
Costo anual representante**	1,8	22,3	22,5	22,7	22,9	23,1	23,4	23,6	21,8
Total	8,2	22,3	22,5	22,7	22,9	23,1	23,4	23,6	21,8

¹ *Gaceta del Congreso* 538 de 2018, pág. 5.

² Excepto en 2027, año en que las 16 curules van hasta noviembre.

La remuneración de los congresistas está actualizada de acuerdo con certificación del 1º de marzo de 2018 expedida por el Contralor General de la República (art. 187 C. P.). Se parte del supuesto de que los costos se incrementan anualmente en la inflación proyectada (Fuente: DGPM-Minhacienda) más un punto.

* Incluye: vehículos, adecuaciones locativas, y bienes muebles y enseres.

** Incluye: gastos de personal congresista y UTL, seguros e impuestos, tiquetes aéreos, bienes devolutivos (sin vehículo) y suministros de insumos de oficinas.

Fuente: DGIJPN-Minhacienda y Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Por su parte, el artículo transitorio 7º señala que la primera elección de las Circunscripciones Especiales de Paz se llevará a cabo en el mes de octubre de 2019, en la misma época en la que se efectúan las elecciones de funcionarios de elección popular de las entidades territoriales. La segunda elección, de acuerdo con lo estipulado en el mencionado artículo, se realizará cuatro años después, es decir, en el año 2023.

Sobre este punto, es necesario mencionar que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se encuentran conformadas por 167 municipios. Por lo tanto, para calcular el costo de las elecciones de las 16 curules, se tomaron los costos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), en la presente vigencia fiscal, para el cálculo de elecciones atípicas de alcaldías pequeñas y medianas tipo 1 y tipo 2 como se detalla a continuación:

Cuadro 2. Costos electorales para la elección de alcalde de un municipio pequeño, mediano 1 y mediano 2

Cuadro 2. Costos electorales para la elección de alcalde de un municipio pequeño, mediano 1 y mediano 2									
CONCEPTO	COSTO HISTORICO H. EXTRAS	CANT	TOTAL H. EXTRAS	COSTO HISTORICO VIATICOS	CANT	TOTAL VIATICOS Y GASTOS DE V.	PLAN DE COMUNICACIONES	COMPRA DE EQUIPO- EQUIPOS DE PROCESAMIENTO	GRANTOTAL
ECICB MEDIANO 1	78.428.000	1	78.428.000	52.000.000	1	52.000.000			128.797.998
ECICB MEDIANO 2	145.000.000	1	145.000.000	81.141.000	1	81.141.000			200.001.646
ECICB PEQUEÑO	100.945.000	1	100.945.000	33.071.400	1	33.071.400			170.160.252

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

En el presente caso, para determinar el costo electoral de la elección de los 16 Representantes se toma el valor total para una alcaldía mediana tipo 2 por **\$200 millones**, en razón de representar

un mayor impacto fiscal para la Nación, con el fin de establecer los gastos que se efectuarían en los años 2019 y 2023, los cuales fueron estimados de la siguiente manera:

Cuadro 3. Costos electorales para la elección de los 16 Representantes establecidos por el Proyecto de Acto Legislativo (miles de millones de pesos de 2018)

Cuadro 3. Costos electorales para la elección de los 16 Representantes establecidos por el Proyecto de Acto Legislativo (miles de millones de pesos de 2018)			
Total de municipios	Valor elecciones atipicas (mediana)	Total 2019	Total 2023
167	0,2	33,7	33,7

Fuente: Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación, se muestra la proyección de los costos del proyecto de ley en el periodo 2019-2027 que incluye el costo de la creación de las curules,

los gastos de personal de congresistas y UTL y las elecciones de 2019 y 2023:

Cuadro 4. Costo total anual del Proyecto de Acto Legislativo 014 de 2018 Senado (miles de millones de pesos de 2018*)

Cuadro 4. Costo total anual del Proyecto de Acto Legislativo No. 014 de 2018 Senado (miles de millones de pesos de 2018)*										
Año	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Costo	41,9	22,3	22,5	22,7	56,6	23,1	23,4	23,6	21,8	257,9

*No incluye costos por reposición de votos y anticipos.

Fuente: Ministerio de Hacienda - Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Como se observa en el cuadro anterior, en el supuesto de aprobarse las disposiciones contenidas en el proyecto, este tendría un costo total para la Nación de **\$259,2 mil millones**³ para los próximos 9 años, sin incluir los costos por reposición de votos y anticipos que refiere el artículo transitorio 8°, por la dificultad que representa su cuantificación debido a que no se conoce el censo electoral de cada circunscripción, es decir, la sumatoria de los censos de cada municipio que hacen parte de una de terminada circunscripción. En cualquier caso, resulta pertinente señalar que los recursos que se requerirían para hacer viables las propuestas de la iniciativa no se encuentran contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados.

Adicionalmente, se observa que el proyecto no incluye expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias los costos fiscales de las propuestas, por lo que se transgrede el mandato del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 en materia fiscal de las iniciativas legislativas.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



ANDRÉS PARDO AMÉZQUITA
Vicereministro General
OAJ/UGPPN
SMRM/GATC/APPC
UJ 2536/18

Con copia a:

H. S. Alexander López Maya - Autor y Ponente
H. S. Alberto Castilla Salazar - Autor
H. S. Gustavo Francisco Petro Urrego - Autor y ponente
H. S. Feliciano Valencia Medina - Autor
H. S. Gustavo Bolívar Moreno - Autor
H. S. Victoria Sandino Simanca - Autora
H. S. Julián Gallo - Autor y ponente
H. S. Antonio Sanguino Páez - Autor
H. S. Iván Cepeda Castro - Autor
H. S. Griselda Lobo Silva - Autora
H. R. Ángela María Robledo - Autora
H. R. María José Pizarro - Autora
H. R. Ómar Restrepo - Autor
H. R. León Freddy Muñoz - Autor
H. R. David Racero Mayorga - Autor
H. R. John Jairo Cárdenas - Autor

H. R. Luis Alberto Albán - Autor

H. S. Roy Barreras Montealegre - Ponente coordinador

H. S. José Obdulio Gaviria Vélez - Ponente coordinador

H. S. Miguel Ángel Pinto Hernández- Ponente

H. S. Temístocles Ortega Narváez- Ponente

H. S. Iván Name Vásquez- Ponente

H. S. Juan Carlos García Gómez - Ponente

H. S. Carlos Eduardo Guevara - Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario del Senado.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018

por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, D. C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretaría General del Senado de la República

Congreso de la República

Carrera 7 número 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de ley número 213 de 2018, por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.

Respetado doctor:

Atendiendo al objeto abordado en el Proyecto de ley del asunto y su incidencia en temas directamente relacionados con la misionalidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, me permito emitir el concepto de la entidad frente a la iniciativa, en los siguientes términos:

El proyecto de ley en comento se enfoca en la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como una estrategia para erradicar la desnutrición en Colombia y garantizar la soberanía alimentaria, así como en la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional encargada de las acciones requeridas para asegurar la protección alimentaria y nutricional. Como bien se menciona en la exposición de motivos, esta misma temática había sido abordada previamente en otras iniciativas legislativas, frente a las cuales el ICBF presentó en su momento las consideraciones respectivas.

Ahora bien, una vez efectuado el análisis comparativo, partiendo de las consideraciones ya realizadas por el ICBF a las iniciativas antes

³ Valor calculado para el año 2018.

comentadas, de manera general se observan algunos elementos que aún persisten en esta nueva versión y que no fueron acogidos por este nuevo proyecto de ley, los cuales se pasan a describir a continuación:

- En esta nueva versión se incorporaron elementos para atender tanto las problemáticas de desnutrición como de la atención a los problemas de sobrepeso y obesidad; sin embargo, se considera que la exposición de motivos no aborda en su justificación técnica, las razones por las cuales la creación de un nuevo sistema y de una agencia, como instancias distintas a las actuales, solucionarían los problemas de malnutrición en el país y cómo se reorientarán las acciones y funciones que hoy en día se encuentran bajo responsabilidad de las diversas entidades del orden nacional y territorial.
- Así mismo, la exposición de motivos no cuenta con un análisis sobre el costo-beneficio que tendría la creación de un sistema nacional y una agencia nacional de seguridad alimentaria y nutricional, razón por la cual es difícil determinar si esta es una mejor alternativa al esquema actualmente existente de coordinación de la política de seguridad alimentaria y nutricional y, asimismo, resulta difícil establecer cómo se compaginarían las funciones que tienen asignadas las entidades responsables de la ejecución de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el nuevo sistema.
- En el año 2015, se realizó una evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se menciona de forma muy tangencial en la propuesta; sin embargo, esta no recoge las recomendaciones que surgieron de la misma y que han dado origen al trabajo que actualmente se realiza para rediseñar la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo que incluye la reestructuración de las instancias de coordinación.
- Los antecedentes, marco normativo e información contextual de la exposición de motivos deberían considerar los siguientes referentes orientadores de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Situación Alimentaria y Nutricional de la población colombiana, de acuerdo con la información disponible de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN 2015).

Adicionalmente, la propuesta no abarca todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, por ejemplo, no se tienen datos de las dimensiones relacionadas con la disponibilidad de alimentos y el acceso físico y económico a los mismos, bajo los cuales tendría que haber un análisis desde el punto de vista de la “oferta de alimentos”, involucrando elementos de tenencia de tierras,

producción, inventarios y comercio, así como a nivel de ingresos versus precios de los alimentos, gasto en alimentos y accesibilidad a mercados, entre otros. En ese sentido, en el proyecto de ley no existe claridad sobre de qué forma el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional abarcaría estos aspectos ni sobre los agentes que tendrían que involucrarse.

- El proyecto de ley dentro de los deberes que otorga al Sinsan propone garantizar la seguridad alimentaria de los niños y niñas menores de 5 años, mujeres gestantes y estudiantes menores de 14 años, dando una relevancia a los escolares, básicamente con la atención a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Sin embargo, limita el derecho de otros grupos poblacionales vulnerables, lo cual no se considera apropiado, teniendo en cuenta que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conpes 113 de 2008) se plantea como objetivo la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional para toda la población. Por otro lado, es importante hacer énfasis en que el PAE no tiene un objetivo nutricional, sino que busca contribuir al acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y, en ese sentido, no es claro de qué forma, a través de su accionar en el marco del Sinsan, se garantizaría la seguridad alimentaria y nutricional de este grupo poblacional.

- Aún no es claro cuál sería el mecanismo de transferencia de funciones esenciales de Seguridad Alimentaria y Nutricional que actualmente desarrollan instancias como el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN), las cuales se dirigen a difundir, divulgar, informar y socializar o como el ICBF en relación con el desarrollo de estudios de situación alimentaria y nutricional, lo cual necesariamente afectaría el esquema organizativo y presupuestal de estas entidades.
- Si bien el proyecto detalla los aspectos relacionados con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no sucede lo mismo con el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para el cual no se definen sus integrantes y las competencias respectivas. Así mismo, al definir el Consejo Directivo de la Agencia se evidencia que la estructura no se encuentra en línea con la estructura institucional con la que actualmente se cuenta, por ejemplo, no se relaciona la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio, mientras que aparece el Incoder que ya no hace parte de la estructura actual del Estado.
- Como parte de la estructura de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el proyecto propone contar con una Oficina Técnica y Planeación; sin embargo, frente a esta instancia no se desarrollan sus funciones, dejando a la deriva la parte esencial

de la propuesta de la Agencia dirigida a la interpretación e implementación de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria o protección alimentaria y nutricional, fundamentos conceptuales de la propuesta.

Por otra parte, el proyecto de ley en comento contempla la modificación de la administración pública mediante la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria. Sobre este punto, es importante precisar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150, esto es, las que tienen por objeto “*Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta*”.

Al respecto, es pertinente señalar que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-121 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, manifestó con fundamento en los principios de división del poder público y colaboración armónica, que es indispensable la iniciativa del Gobierno nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional:

“Para la Corte la exigencia de iniciativa del Gobierno en relación con la estructura de la administración nacional es reflejo del principio de la colaboración armónica entre los distintos órganos del poder al tiempo que es consecuente con la función que cumple el Gobierno nacional en el manejo de la administración pública, así como en el diseño y ejecución de las políticas referentes a la organización y el tamaño de la estructura del Estado. En ese sentido, puede afirmarse que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional le permite a este proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas”.

En concordancia con lo anterior, el alto tribunal en Sentencia C-031 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, dispuso lo siguiente:

“Difícilmente podría existir una administración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la Carta de 1991, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno sobre las necesidades reales que demanda la prestación de los servicios a su cargo o de los órganos que efectivamente se requieren para el desempeño

de las atribuciones o potestades públicas que se consagran en la Constitución y la ley. Por ello, como prerrogativa constitucional, el Texto Superior le otorga la competencia exclusiva al Gobierno para activar el procedimiento legislativo dirigido a determinar la estructura de la administración nacional, por el valor y la importancia que en términos de articulación y de ejecución de la función administrativa, con todo lo que ella implica, subyace en el señalamiento y en la definición de los órganos encargados de dicha atribución”.

Adicionalmente, debe mencionarse particularmente lo contemplado en el artículo 10 de la iniciativa, por medio del cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para efectos de la estructura de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sobre este aspecto debe mencionarse que, si bien el numeral 10 del artículo 150 superior establece la posibilidad de otorgar este tipo de prerrogativa al ejecutivo, lo cierto es que tales facultades deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

La Carta Política establece exigentes requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) solo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas¹.

Sobre este mismo punto, el alto tribunal constitucional ha explicado que, aunque resulte legítimo el reparto ordinario de competencias normativas dispuesto por el constituyente, el Gobierno debe sustentar de manera suficiente su solicitud. En palabras de la Corte:

La Constitución faculta al Congreso para revestir de precisas facultades extraordinarias al Presidente, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Es obvio que el Gobierno al solicitar las facultades debe, en el respectivo proyecto de ley, justificar suficientemente las razones que determinan su petición y que al Congreso dentro de la libertad política y la facultad discrecional de que es titular como conformador de la norma jurídica le corresponde sopesar y valorar dicha necesidad y conveniencia, más aún,

¹ Sentencia C-366 de 2012.

cuando delega transitoriamente atribuciones que le son propias. Por lo tanto, debe presumirse que si otorgó las facultades es porque halló méritos suficientes para ello, a menos que se demuestre de manera manifiesta y ostensible que aquel obró caprichosamente, a su arbitrio y sin fundamento real alguno. No le es dable a quien hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad utilizar un metro para medir el grado y ámbito de la justificación de las facultades, pues como se dijo antes, existe un margen apreciable de discrecionalidad, que no de arbitrariedad, en cuanto a dicha justificación tanto en el Gobierno como en el Congreso².

Así las cosas, se considera que es indispensable que el proyecto en mención cuente con una iniciativa gubernamental para ser analizado por parte del órgano legislativo, tanto a nivel general como en lo relativo a las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 10 del proyecto de ley.

Finalmente, con relación al impacto fiscal de la iniciativa, es necesario resaltar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³ establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos efectos, deben incluirse expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa y en sus ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la misma y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

En este punto, la honorable Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en la Ley 819 de 2003, manifestó la importancia de que los proyectos de ley en los cuales se ordene un gasto público cuenten con un análisis de su impacto fiscal, en los siguientes términos:

“A su vez, el artículo 7° de la Ley 819/03 determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así, la norma orgánica exige que tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en sus respectivas ponencias de trámite deben incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos rubros. Igualmente, la disposición prevé que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal.

Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha inferido dos connotaciones importantes en relación con el requisito impuesto a los proyectos de ley por parte de la norma orgánica de presupuesto. “Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo –tanto en la exposición de motivos como en las ponencias–, y, tercero, que el

² Sentencia C-053 de 2013.

³ Por la cual se dictan normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley”. (Subrayas no originales)⁴.

En este sentido, si bien este instituto considera importante iniciativas como la presente, es necesario señalar que tratándose de un proyecto de ley que pretende la modificación de la administración pública mediante la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, es indispensable que se trate de un proyecto cuya iniciativa provenga del Ejecutivo o que la misma cuente con su aval, y que expresamente en su exposición de motivos, se relacionen los costos fiscales de la misma y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Cordialmente,



MARIA MERCEDES LIEVANO ALZATE
Subdirectora General

⁴ Sentencia C-856 de 2006. Honorable Corte Constitucional.

CONTENIDO

Gaceta número 1019 - Miércoles, 21 de noviembre de 2018
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda al Proyecto ley 81 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo”, suscritos en Roma, el 26 de enero de 2018.	1
Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate de la Comisión Segunda al Proyecto de ley número 103 de 2018 Senado, por medio de la cual se rinden honores a los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia por la Operación Jaque.	11
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate de la Comisión Segunda al Proyecto de ley número 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje al municipio del Socorro, departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.	16
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2018 Senado acumulado con el Proyecto de Acto legislativo no. 04 De 2018 Senado, por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes.	23
Concepto jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de ley número 213 de 2018, por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria (Ansan) y se establecen otras disposiciones.	25