



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1155

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2017

Doctor

DAVID BETTÍN GÓMEZ

Secretario de la Comisión Quinta Constitucional  
Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 083 de 2017 Cámara.**

Respetado doctor Bettín:

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia **Favorable** al Proyecto de ley número 083 de 2017, Cámara, *por medio de la cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz.*

Atentamente,

Fernando Sierra Ramos  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2017 (CÁMARA)

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Cámara de Representantes presentamos ponencia **Favorable** para segundo debate al Proyecto de ley número 083 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz.*

##### I. COMPETENCIA

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales” (Subrayado fuera de texto).

##### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

La propuesta contenida en el presente proyecto de ley, parte del comportamiento de los precios en la producción de caña panelera y maíz, toda vez que con frecuencia, los mecanismos de oferta no reaccionan en la dirección correcta del mercado, dando por sentado un estrangulamiento en la formación de precios, que termina por incrementar los costos de producción ante una escasa absorción de la disponibilidad de producto.

Los pequeños y medianos productores de caña panelera y maíz, han encontrado una fuerte relación de intercambio, con precios competitivos y absorción de la producción mediante la implementación alternativa de transformación, tendiente a la obtención de forraje en forma de SILO, con un alto contenido nutricional para bovinos, que en presencia de ciclos

climáticos, amortigua los efectos negativos en el sostenimiento de ganado a nivel nacional y genera rendimientos marginales por encima de la cuota mínima del costo marginal de producción por hectárea.

De otro lado, los ganaderos, han encontrado la forma de contrarrestar los ciclos climáticos por medio de la compra de bases nutritivas procesadas, con un alto contenido proteico que mitiga la falta de alimento en el hato ganadero, lo que ha significado un alivio “comprobado” en la sobrevivencia de los animales, con un componente de costo diferenciado.

Aunque el silo por sí mismo puede llegar a representar un mayor precio en los costos de producción para los ganaderos, garantiza las condiciones de sostenibilidad del hato en presencia de factores externos que afectan directamente el bienestar de los bovinos en el corto plazo, siendo necesario establecer la relación costo-beneficio, respecto de los ciclos productivos y climáticos asociados al proceso.

La relación técnica de producción tanto para los productores de caña y maíz como para los ganaderos viene dada por el precio base de negociación del producto, dados los costos marginales por ampliar la base productiva sobre la disponibilidad de factores. En este sentido, contrarrestar volatilidades en la formación de precios, con presiones hacia la baja, significa un incremento en los costos de producción de corto plazo, que solo puede ser corregido por el sostenimiento de precios.

De ahí, que el marco general del presente proyecto de ley defina una racionalidad oferta-demanda, en el entendido que el equilibrio analizado puede darse en el punto en que la oferta sea absorbida en términos reales por la propensión al consumo de productos derivados del ciclo productivo.

En estas condiciones, el proyecto de ley tiene un sentido bidireccional:

1. Contiene la relación insumo producto en la producción de caña panelera y maíz para un ciclo productivo normalizado.
2. Contiene la relación de intercambio alternativa entre la obtención de subproductos derivados de la transformación de panela y cereales para atender una demanda sustitutiva cuando los precios están por debajo de la relación de coste variable mínimo.

Las condiciones anteriores dan lugar a una función de producción asociada entre los sectores agrícola y pecuario, al tiempo que desarrolla la generación de ingresos entre los dos tipos de agentes económicos.

### III. PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de ley
CONSECUTIVO	Número 083 de 2017 (Cámara)
TÍTULO	“por medio de la cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz”
MATERIA	Agropecuaria
AUTORES	Honorables Representantes Ciro Alejandro Ramírez, Óscar Darío Pérez, Carlos Alberto Cuero, Esperanza Pinzón, Rubén Darío Molano, Wilson Córdoba, Marcos Díaz
PONENTES	Honorables Representantes Fernando Sierra Ramos y Ángel María Gaitán
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	Agosto 9 de 2017
TIPO	Ordinaria
PUBLICACIÓN	Texto original: Gaceta del Congreso número 690 de 2017
ESTADO	Pendiente dar primer debate

### IV. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2017

*por medio de la cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer las condiciones de cultivo de caña panelera y maíz, garantizando la sostenibilidad de precios para pequeños y medianos productores en épocas de cosecha y recolección, mediante su uso alternativo en tratamientos de ensilaje como componente de uso en la nutrición bovina por efectos adversos del clima o desequilibrios en la oferta de panela y maíz.

**Artículo 2º.** Créese la política nacional de sostenimiento de precios derivada del cultivo de caña panelera y maíz mediante el uso alternativo de ensilaje en los procesos de transformación, con fines exclusivos de mitigación de pérdidas económicas ocasionadas por desequilibrios en la oferta, cuando las condiciones climáticas y de mercado afecten directamente la generación de ingresos de pequeños y medianos productores.

**Artículo 3º.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, dirigirá la política nacional de sostenimiento de precios conforme a las disposiciones establecidas por el mismo, identificará, hará seguimiento y propondrá la aplicación de medidas contenidas en la presente ley de acuerdo al marco general de sostenimiento de precios y garantía de la producción de caña panelera y maíz en pequeños y medianos productores del territorio nacional.

**Artículo 4º.** El Gobierno nacional subsidiará el 60% en la compra de silo para pequeños y medianos ganaderos y acordará un precio base de cotización con

los productores de caña panelera y maíz por medio de la información suministrada por el sistema nacional de precios y las recomendaciones de la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce).

**Parágrafo.** La disponibilidad de recursos para subsidio de silo se incorporará a una subcuenta específica, administrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.

**Artículo 5°.** El Instituto Colombiano Agropecuario ICA certificará la compra de silo y dirigirá el proceso de almacenamiento, tratamiento y entrega del producto a los compradores finales, mediante convenio con la Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela), la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce) y la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán).

**Parágrafo 1°.** Se entiende por compradores finales a los poseedores de ganado clasificados en el siguiente orden:

Pequeños productores: poseedores de uno (1) hasta 75 cabezas de ganado.

Medianos productores: Aquellos poseedores de (76) y hasta 150 cabezas de ganado.

**Artículo 6°.** Los ganaderos sobre los que se aplique el beneficio de adquisición de silo para la nutrición de bovinos, deberán presentar los requisitos exigidos por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Federación Nacional de Ganaderos Fedegán quienes certificarán la entrega del producto final.

**Artículo 7°.** La Federación Nacional de Productores de Panela (Fedepanela) y la


Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas (Fenalce) vigilarán el cumplimiento de adquisición de silo por parte de los compradores finales, adelantarán estrategias de comercialización para los productores de caña panelera y maíz, informarán de las convocatorias para la compra y venta de silo, facilitarán las condiciones para el almacenamiento, distribución y entrega del producto y trabajarán conjuntamente con alcaldías de municipios productores en el plan de mejoramiento de cultivo de caña panelera y maíz.

**Artículo 8° Vigencia.** La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores.

De los honorables Representantes,

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir Ponencia Favorable y en consecuencia solicitarle a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del segundo debate al Proyecto de ley número 083 de 2017, Cámara, “*por medio de la cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz*”.



Fernando Sierra Ramos  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

## NOTA ACLARATORIA

### NOTA ACLARATORIA AL TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PLENARIA CÁMARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior.*

Por medio de la presente me permito aclarar que en sesión plenaria de los días 26 de septiembre, 14 y 15 de noviembre de 2017, fue sometido a discusión y aprobación con modificaciones la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 262 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea a contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y as estrategias para lograr a financiación sostenible de a educación superior.

Por error de transcripción el artículo 18 del texto definitivo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1089 de 2017 quedó:

*“Artículo 18. Pago de la Contribución Sabes para los beneficiarios activos. El pago de la Contribución Sabes, en el caso de los Beneficiarios Activos, se hará en función del tipo de ingresos gravables que perciba el Beneficiario Activo de la contribución, como se indica a continuación:*

1. *En el caso de los beneficiarios activos que perciban ingresos provenientes de una relación laboral o reglamentaria, la retención y el giro del valor retenido estarán a cargo del empleador. En el caso de los beneficiarios activos que perciban ingresos provenientes de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos, el pago estará a cargo del beneficiario activo. En ambos casos, el pago se*

realizará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

2. En el caso de los beneficiarios activos que se encuentren en el exterior durante el término de causación de la Contribución Sabes, el pago se realizará a través de una declaración anual o por fracción de año que se presentará ante el Icetex utilizando el formulario que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

*Parágrafo 1º. En ningún caso, el valor total a pagar por concepto de Contribución Sabes a cargo de los beneficiarios activos podrá ser superior al costo real del beneficio económico obtenido por los beneficiarios activos por concepto del Sabes. Esto, sin perjuicio de los aportes voluntarios que realicen conforme al artículo 9º de la presente ley.*

*Se entiende que el costo real del beneficio económico incorpora los desembolsos para el pago de matrícula y de apoyos de sostenimiento, así como los costos de administración, de operación y de fondeo, que se refieren a los siguientes rubros: administración custodia de inversiones, operación y administración del Sistema FCI, comisiones fiduciarias y/o bancarias, costos y gastos de financiamiento. Todos estos rubros hacen parte de los costos para la prestación del Sabes. El valor de los desembolsos y el de los demás rubros que componen el costo real del beneficio económico se actualizarán anualmente por inflación.*

*Los recursos que se reciban de las contribuciones de los beneficiarios activos se destinarán a la prestación del Sabes, incluyendo la administración y operación del Sistema FCI. Estos recursos también se destinarán para el desarrollo de las actividades de fiscalización de la Contribución Sabes.*

*El costo real del beneficio económico no excederá del cinco por ciento (5%) del valor de los desembolsos por concepto del cubrimiento total o parcial de matrícula y/o de giros de sostenimiento, que se actualizará anualmente por inflación. En todo caso, los recursos que se reciban de las contribuciones de los beneficiarios activos se destinarán a la prestación del Sabes, incluyendo la administración y operación del Sistema FCI. Estos recursos también se destinarán para el desarrollo de las actividades de fiscalización de la Contribución Sabes.*

*Parágrafo 2º. El Icetex deberá expedir una liquidación inicial del costo real del beneficio económico para cada beneficiario activo, y una vez los beneficiarios activos comiencen a percibir ingresos susceptibles de ser gravados, el Icetex deberá expedir una liquidación semestral de acuerdo con los pagos de la contribución realizados por cada beneficiario activo. Asimismo, el Icetex deberá informar al beneficiario activo el momento en que los pagos de la Contribución*

*Sabes cubran la totalidad del beneficio económico directo obtenido por el beneficiario activo.*

*Parágrafo 3º. El Gobierno nacional reglamentará el término y el procedimiento para la presentación de la solicitud de devolución de pagos en exceso o imputación contra el siguiente pago por los pagos en exceso realizados mensualmente por concepto de la Contribución Sabes, en el caso que hubiera lugar a ello. Para estos efectos, no se considerarán pagos en exceso aquellos aportes voluntarios de que trata el artículo 9º de la presente ley.*

*Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional establecerá mediante reglamento un formulario temporal para el pago de la Contribución Sabes por parte de los beneficiarios activos, el cual será utilizado hasta que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA) se adapte para el pago de la Contribución Sabes”.*

Y lo correcto es:

*“Artículo 18. Pago de la Contribución Sabes para los beneficiarios activos. El pago de la Contribución Sabes, en el caso de los beneficiarios activos, se hará en función del tipo de ingresos gravables que perciba el beneficiario activo de la contribución, como se indica a continuación:*

1. *En el caso de los beneficiarios activos que perciban ingresos provenientes de una relación laboral o reglamentaria, la retención y el giro del valor retenido estarán a cargo del empleador. En el caso de los beneficiarios activos que perciban ingresos provenientes de la realización de cualquier otra actividad económica generadora de ingresos, el pago estará a cargo del beneficiario activo. En ambos casos, el pago se realizará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (Pila).*
2. *En el caso de los beneficiarios activos que se encuentren en el exterior durante el término de causación de la Contribución Sabes, el pago se realizará a través de una declaración anual o por fracción de año que se presentará ante el Icetex utilizando el formulario que para el efecto establezca el Gobierno nacional.*

*Parágrafo 1º. Con el pago de la contribución Sabes se busca la recuperación de los costos del Sabes. En consecuencia, en ningún caso, el valor total a pagar por concepto de contribución Sabes a cargo de los beneficiarios activos por concepto del Sabes. Esto, sin perjuicio de los aportes voluntarios que realicen conforme al artículo 9º de la presente ley.*

*Se entiende que el costo real del beneficio económico incorpora los desembolsos para el pago de matrícula y de apoyos de sostenimiento, así como los costos de administración, de operación*



y de fondeo, que se refieren a los siguientes rubros: administración y custodia de inversiones, operación y administración del Sistema FCI, comisiones fiduciarias y/o bancadas, costos y gastos de financiamiento. Todos estos rubros hacen parte de los costos para la prestación del Sabes. El valor de los desembolsos y el de los demás rubros que componen el costo real del beneficio económico se actualizarán anualmente por inflación.

Los recursos que se reciban de las contribuciones de los beneficiarios activos se destinarán a la prestación del SABES, incluyendo la administración y operación del Sistema FCI. Estos recursos también se destinarán para el desarrollo de las actividades de fiscalización de la Contribución Sabes.

Parágrafo 2°. El Icetex deberá expedir una liquidación inicial del costo real del beneficio económico para cada beneficiario activo, y una vez los beneficiarios activos comiencen a percibir ingresos susceptibles de ser gravados, el Icetex deberá expedir una liquidación semestral de acuerdo con los pagos de la contribución realizados por cada beneficiario activo. Asimismo, el Icetex deberá informar al beneficiario activo el momento en que los pagos de la Contribución Sabes cubran la totalidad del beneficio económico directo obtenido por el Beneficiario Activo.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el término y el procedimiento para la presentación de la solicitud de devolución de pagos en exceso o imputación contra el siguiente pago por los pagos en exceso realizados mensualmente por concepto de la Contribución Sabes, en el caso que hubiera lugar a ello. Para estos efectos, no se considerarán pagos en exceso aquellos aportes voluntarios de que trata el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional establecerá mediante reglamento un formulario temporal para el pago de la Contribución Sabes por parte de los beneficiarios activos, el cual será utilizado hasta que la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA) se adapte para el pago de la Contribución Sabes”.

Por lo anterior se autoriza a la Imprenta Nacional para hacer la respectiva publicación de la nota aclaratoria y el texto corregido en la **Gaceta del Congreso** y los mismos sean incluidos en el Expediente Legislativo.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General  
Cámara de Representantes

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO FRENTE AL INFORME DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2017 CÁMARA, 34 DE 2016 SENADO**

*por la cual se adiciona la Ley 1527 de 2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.,

Honorable Congresista

RODRIGO LARA RESTREPO

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª N° 8-68

Ciudad.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado, por la cual se adiciona la Ley 1527 de**

*2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 1° del proyecto de ley, el objeto pretende:

*“(…) posibilitar la adquisición de productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con el salario, los pagos u honorarios o la pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligada a girarlos recursos directamente a la entidad operadora. Parágrafo. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la*

*obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador”.*

El artículo 2° de la iniciativa contiene disposiciones orientadas para que los colegios adscritos a la fuerza pública puedan fungir como entidades operadoras de libranza. Sobre el particular, es necesario mencionar que el proyecto no es claro respecto a ciertas situaciones que se pueden presentar, por ejemplo, los hijos que deben terminar sus estudios en colegios diferentes al inicial; en este caso particular, el artículo 2° refiere, entre otros, a instituciones educativas pertenecientes a la Fuerza Pública como operadores de libranza sin que se diga nada al respecto sobre los colegios públicos y privados diferentes a los de la fuerza pública, luego habría un vacío jurídico frente a este tipo de eventualidades, si se tiene en cuenta que esos colegios no fueron incluidos como entidades operadoras de libranza a la luz de la Ley 1527 de 2012<sup>1</sup>

El artículo 3° del proyecto, señala:

*“Artículo 3°. Departamento de riesgo financiero.*

*Todas las operadoras de libranza sin excepción, registradas y vigiladas, deberán contar con un departamento de riesgo financiero al interior de su organización, por medio del cual adelantarán los correspondientes análisis de viabilidad, sostenibilidad, operatividad y demás estudios con fines de pronóstico y evaluación del riesgo financiero y control de lavado de activos que prevenga la participación, uso y manipulación indebida de negocios promovidos bajo el objeto de libranza”.*

*Para este Ministerio imponer la obligación de contar con un departamento de riesgo financiero en cada organización, a las personas privadas a las cuales se les posibilita ostentar la calidad de operadores de libranza, desconoce el objeto de los servicios que estas entidades prestan, tales como clubes sociales, asociaciones de pensionados, colegios, entre otros. Téngase en cuenta que para este tipo de nuevos operadores tal obligación se constituye en una barrera que desestimula e impide la puesta en práctica de su calidad de operadores de libranza; en últimas, termina perjudicando a los trabajadores que acuden a la libranza como una forma de acceder a bienes y servicios con el respaldo de su salario en la medida que se establece una obligación que no es propia de este tipo de organizaciones.*

*Ahora bien, el párrafo del artículo 6° de la iniciativa establece:*

*“Artículo 6°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 16. Venta de cartera. La entidad operadora de libranza no vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia que pretenda enajenar, total o parcialmente, derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, a favor de personas o entidades no sujetas a la vigilancia de la mencionada Superintendencia (...).*

*Parágrafo. Modifícase el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016, la cual quedará así:*

*Ingresos que no se consideran de fuente nacional. No generan renta de fuente dentro del país: Los siguientes créditos obtenidos en el exterior, los cuales tampoco se encuentran poseídos en Colombia: los créditos a corto plazo originados en la importación de mercancías y en sobregiros o descubiertos bancarios; los créditos destinados a la financiación o prefinanciación de exportaciones; los créditos, que obtengan en el exterior las corporaciones financieras, las cooperativas financieras, las compañías de financiamiento comercial, Bancoldex, Finagro y Findeter, las sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades bajo un régimen de regulación prudencial, cuyo objeto exclusivo sea la originación de créditos y cuyo endeudamiento sea destinado al desarrollo de su objeto social y los bancos constituidos conforme a las leyes colombianas vigentes.”* (Subraya fuera de texto).

Frente al párrafo, es necesario advertir que esta disposición amplía el listado de créditos obtenidos en el exterior que no generan renta de fuente en el país, lo cual implica la creación de nuevas exenciones tributarias. Sobre el particular, este Ministerio considera que el proyecto de ley, al incluir ciertos tipos de crédito obtenidos en el exterior por parte de sociedades mercantiles sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades dentro de la categoría de ingresos de fuente extranjera, genera impactos negativos en el recaudo del impuesto de renta, toda vez que crea un beneficio fiscal para los ingresos obtenidos a partir de dichas fuentes.

Además, tratándose de exenciones o beneficio tributarios, el artículo 154 de la Constitución Política otorgó al Gobierno nacional la iniciativa para proponer leyes que: “(...) decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)”. Han sido múltiples los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional que han indicado que las exenciones o beneficios tributarios son de la iniciativa privativa del Ejecutivo y, en consecuencia, la propuesta legislativa que no cuente con la aquiescencia de este se torna inconstitucional. En este sentido, afirmó dicha Corporación en Sentencia C-397 de 2011, siguiendo su línea jurisprudencial, que:

*“...3.3 Como consecuencia de lo anterior, el legislador es también el competente para establecer exenciones tributarias. En efecto, si el*

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

*legislador tiene la facultad para crear tributos, también está autorizado para modificarlos, suprimirlos, aumentarlos o para señalar los casos en que, por razones de política fiscal o económica, algunos sujetos o bienes queden eximidos de su pago o de la proporción de la exención.*

*2.3.4 No obstante, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución.*

(...)

*En materia de exenciones, la Corporación ha señalado que el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (artículo 154 C. P.) y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (artículo 294 C. P.). Por otro lado, ha señalado la Corporación que la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria, no es de por sí inconstitucional siempre que para ello exista una razón válida para el trato diferencial. La Corporación ha dicho:*

*“... en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (artículo 154 C. P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención: (...).”*

De lo anterior se concluye que mientras el parágrafo del artículo 6° no cuenta con el aval del Gobierno nacional, particularmente con el de este Ministerio, en caso de insistirse en el trámite legislativo de dicha disposición, será inconstitucional, toda vez que como se advierte en el artículo 154 de la Carta Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este tipo de asunto son de la iniciativa privativa del Ejecutivo para su inclusión en una iniciativa de ley. Adicionalmente, esta Cartera debe advertir que el parágrafo en cita, el cual fue incluido en la ponencia para cuarto debate, busca modificar el numeral 3 del artículo 25 de la Ley 1819 de 2016<sup>2</sup>, relacionado con asuntos tributarios que en nada corresponden con el objeto y título de la ley, que es adicionar la Ley 1527 de 2012 y así establecer un marco general para la libranza o descuento

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

directo, lo cual deviene en inconstitucional conforme al artículo 169 de la Constitución Política que establece: “(...) (...)”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que:

*“(...) el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de Interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior”<sup>3</sup>.*

Por su parte, los artículos 8° y 9° del proyecto, disponen:

*“Artículo 8°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 18. Nueva función del Runeol. Adiciónese como nueva función del Registro Único Nacional de Operadores de Libranza de que trata el artículo 14 de la Ley 1527 de 2012, la siguiente función:*

*“El Registro Único Nacional de Operadores de Libranza contendrá la información de las operaciones de compra, venta y gravámenes que se hayan efectuado respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizados por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme al cumplimiento de los requisitos legales.*

*El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de esta nueva actividad, así como interoperabilidad con el Registro de Garantías Mobiliarias, en relación con los gravámenes constituidos sobre los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de la operación de libranza”.*

*Artículo 9°. Se adiciona el siguiente artículo a la Ley 1527 de 2012:*

*Artículo 19. Obligación de inscripción en el Runeol. Deberán con el propósito de poner en conocimiento del público, todas las operaciones de compra, venta y gravámenes que se efectúen respecto de los derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza, realizadas por entidades no vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, deberán inscribirse en el Runeol. Tal inscripción no afectará la creación, circulación y/o cobro de los títulos valores, conforme a las normas vigentes. (...)” (Subraya fuera de texto).*

<sup>3</sup> Sentencia C-752 de 2015.



Al respecto, a juicio de esta Cartera estos artículos no tienen en cuenta que en el negocio de las operaciones de crédito instrumentadas, a través de la libranza, hay entidades que ya vienen realizando este tipo de registro de títulos (v.gr. los Depósitos Centralizados de Valores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia), de suerte que con la propuesta el manejo de dicho registro se direccionaría exclusivamente a las Cámaras de Comercio.

Para este Ministerio bien podría replicarse el modelo utilizado para el registro de las facturas electrónicas establecido en el artículo 9° de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup> y el Decreto 1349 de 2016<sup>5</sup> y, en ese sentido, que el administrador de dicho registro nacional de operaciones de libranza sea el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o el tercero que este contrate para prestar dicho servicio, para lo cual puede acudir a un proceso de selección abierto y participativo con lo cual se permite que varios interesados puedan aspirar a dicha administración.

Por otro lado, se puede evidenciar que en los artículos 10, 11 y 12 relacionados con la intervención estatal, el objeto de la misma y los supuestos en materia de intervención, respectivamente, todos presentan una particularidad en común, sus disposiciones están recogidas en el Decreto 4334 de 2008<sup>6</sup>, por ejemplo, en materia de intervención, se trae tal cual el artículo 1° de dicho Decreto que señala: “(...) *Igualmente, procederá la intervención del Gobierno nacional en los términos anteriormente expuestos, cuando dichas personas realicen operaciones de enajenación de derechos patrimoniales de contenido crediticio derivados de operaciones de libranza sin el cumplimiento de los requisitos legales*”: En ese sentido, la propuesta está regulada en el ordenamiento jurídico, por lo que se considera inconveniente la inclusión ya que se generaría duplicidad normativa, lo cual va en contravía del principio de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento jurídico.

Además, tendría problemas prácticos ya que no hace remisión expresa para aplicar el procedimiento previsto en el Decreto 4334 de 2008 ni contempla un procedimiento especial para el tratamiento de la problemática generada por el mal uso de la libranza, lo cual podría potencialmente generar problemas interpretativos.

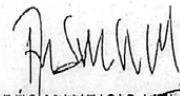
<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>5</sup> Por el cual se adiciona un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, referente a la circulación de la factura electrónica como título valor y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por la (sic) cual se expide un procedimiento de intervención en desarrollo del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008.

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

Cordial saludo,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ  
Viceministro Técnico  
JCPA/APP/CG/GR  
URF

Con copia a:

Honorable Senador Édinson Delgado Ruiz, autor.

Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, ponente.

Honorable Representante. Sara Helena Piedrahíta Lyons, ponente.

Honorable Representante Eduardo Alfonso Crissien Borrero, ponente.

Honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez, ponente.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-3070-17.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO FRENTE AL INFORME DE  
PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2017  
CÁMARA, 140 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.*

1.1

Bogotá, D.C.

Honorable Representante

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Congreso de la República

Carrera 7ª N°. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 306 de 2017 Cámara, 140 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.*



Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar el artículo 279 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup> con el fin de excluir del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) a los “... funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)...”, para que sean incluidos dentro del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Militares.

De acuerdo con lo anterior, la iniciativa bajo estudio establece la posibilidad de excluir a un grupo de personas de continuar afiliado al SSSI, permitiendo su traslado a un régimen exceptuado como es el de las Fuerzas Militares. Al respecto, sea lo primero decir que la honorable Corte Constitucional ha determinado, en variada y reiterada jurisprudencia, que los recursos de la seguridad social, tanto en materia de salud como en pensiones, tienen naturaleza parafiscal y, por lo tanto, corresponden a pagos tributarios.

Sobre este asunto, la Corte afirmó en Sentencia C-895 de 2009<sup>2</sup>:

*“Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica. en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones” (C-086/02, C-789/02)*

(Subrayas propias del texto original y negrillas de esta Cartera).

En este sentido, es importante resaltar que las contribuciones, y particularmente las contribuciones parafiscales, son tipos de tributos,

pues corresponden a manifestaciones del poder de imperio del Estado.

Así, la honorable Corte Constitucional ha reiterado en diversa jurisprudencia<sup>3</sup> que “*es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber los impuestos, las tasas y las contribuciones, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian*”<sup>4</sup>.

Y especialmente frente a las contribuciones parafiscales, como especie tributaria, la Corte ha afirmado que:

*“...Son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no están sometidas a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que integran el mismo renglón económico...”*<sup>5</sup>.

En este orden de ideas y siguiendo la jurisprudencia de la Corte, es claro entonces que el pago que se realiza al SSSI, denominado cotizaciones, supone el pago de un tributo y específicamente de una contribución parafiscal, y en esa medida cualquier disposición que implique la modificación del hecho generador y la no causación de la misma, supone una disposición de índole tributario.

A la luz de lo anterior, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

En este punto, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que **la iniciativa legislativa para asuntos tributarios, y de establecimiento de beneficios, es privativa del Gobierno**. Así, si bien en variada jurisprudencia<sup>6</sup> la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de

<sup>1</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Véase Corte Constitucional. Sentencia C-895 de 2009, la cual recoge, entre muchas otras, las Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004.

<sup>3</sup> En relación con la definición de las características de los tributos a que en este aparte de la sentencia se aluden ver, entre otras, las Sentencias C-040/93 M. P. Ciro Angarita Barón, C-465/93 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545/94 M. P. Fabio Morón Díaz, C-577/95 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371/00 M. P. Álvaro Tafur Galvis; C-1067/02 y C-1143/03 M. P. Jaime Córdoba Triviño, C-226/04 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>4</sup> Sentencia C-243/05. M. P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>5</sup> Véase la Sentencia C-307/09. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>6</sup> Sentencias C-341 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente la de iniciativa gubernamental contenida en el artículo 154 de la Constitución Política, que establece:

**“Artículo 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

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

Al respecto, la Corte afirmó que<sup>7</sup>:

*“...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del Gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal”* (Subrayas por fuera del texto original).

Así las cosas, en materia de aportes a seguridad social en salud de los pensionados, por ejemplo, la Corte Constitucional realizó el análisis pertinente en la Sentencia C-838 de 2008, al pronunciarse sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley No. 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, mediante el cual se adicionó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 con el fin de establecer una tarifa de cotización en salud para los pensionados del 12%, considerando lo siguiente:

*“En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que “decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”, y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado “contribución parafiscal” es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la*

*iniciativa exclusiva del Gobierno...”* (Subrayas fuera del texto original).

De igual manera, la honorable Corte, en Sentencia C-1707 de 2000, al referirse a un caso similar, estableció que:

*“...De conformidad con los anteriores supuestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que compromete la facultad constitucional de crear exenciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, solo pueden ser dictadas a instancias del Gobierno nacional o con su participación y consentimiento expreso.*

(...)

*En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud. llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado...”* (Subrayas propias).

Como se ve, la jurisprudencia de la Corte ha indicado de manera reiterada que las normas referentes a los aportes a seguridad social están restringidas por la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el artículo 154 de la Constitución Política, por lo tanto, son normas de iniciativa gubernamental.

Ahora bien, y refiriéndonos al caso concreto, el proyecto de ley en estudio establece un beneficio tributario, como quiera que impide el nacimiento de la obligación tributaria para un grupo poblacional que actualmente está gravado y obligado a realizar aportes al SSSI como son los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares).

Frente a la definición de exenciones y beneficios tributarios, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional ha confirmado que la terminología utilizada por la Constitución Política por el artículo 154 debe ser revisada desde una perspectiva más amplia, que supone no solo exenciones en el sentido estricto tributario

<sup>7</sup> En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

de la palabra, sino también otras manifestaciones como eventos de no causación del tributo, o como tarifas preferenciales. Así las cosas, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones “... impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, este se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria...” (Subrayas por fuera del texto original).

En este sentido y frente al caso particular, nótese entonces que la iniciativa legislativa supone la exclusión de la obligación tributaria de los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares), en la medida que, al ser trasladados al régimen especial de las Fuerzas Militares, cesa la obligación de realizar aportes a SSSI.

Así pues, es claro que si una norma contiene un beneficio tributario y por ende corresponde a un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto correspondiente debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”<sup>8</sup>. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o “...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto...”<sup>9</sup>. (Subrayas por fuera del texto original).

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función de esta Cartera definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación, en materia fiscal y tributaria, entre otras<sup>10</sup>. En consonancia con lo anterior, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup> “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. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal”<sup>12</sup>.

Así las cosas, se destaca que este Ministerio plantea observaciones de carácter técnico, fiscal y legal para oponerse al presente proyecto. Por lo tanto, **es necesario precisar que esta iniciativa no cuenta con aval del Gobierno, lo que acarrea como consecuencia que el trámite del mismo se encuentre viciado de inconstitucionalidad.**

Esto de conformidad con la jurisprudencia constitucional la cual se ilustra en la Sentencia C-1707 del 2000:

“...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”...” (Subraya por fuera del texto original).

En suma, el proyecto del asunto no cuenta de ninguna manera con el aval de esta Cartera que es la llamada a determinar el impacto fiscal de las medidas y así mismo la entidad competente para diseñar la política fiscal del país.

Por su parte, es necesario tener en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política modificado por el Acto legislativo número 01 de 2005<sup>13</sup>, expresamente establece que “...**no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo...**” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Al respecto, en la exposición de motivos del Acto legislativo número 01 de 2005, se señala como una de las principales motivaciones de dicha reforma constitucional, la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, que al tenor literal expone:

“...Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la

<sup>8</sup> Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>9</sup> Sentencia C-838 de 2008.

<sup>10</sup> Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015 Decreto Único del Sector Hacienda.

<sup>11</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> Sentencia C-41 de 2010.

<sup>13</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.



sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

*En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios...*<sup>14</sup> (Negrillas propias).

En este sentido, la propuesta de incluir nuevas personas en un régimen exceptuado como el de la Fuerza Pública, desconoce el mandato del artículo 48 de la Carta Política y, por lo tanto, constituye un vicio de inconstitucionalidad de la presente Iniciativa.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 140 de 2016, entre otras consideraciones, se hace referencia a la limitación impuesta por la Ley 100 de 1993 frente al régimen exceptuado del Decreto-ley 1214 de 1990 para el personal civil vinculado a la Fuerza Pública, el cual resulta aplicable única y exclusivamente al personal vinculado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, excluyendo con ello al personal civil que realiza labores de inteligencia y contrainteligencia vinculados posteriormente<sup>15</sup>.

De igual manera, en adición a la prohibición expresa que consagra la Constitución Política al legislador de crear nuevos regímenes especiales o exceptuados y por ende también de incluir nuevos sujetos a los ya existentes, debe considerarse lo expuesto por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-665 de 1996, al estudiar la constitucionalidad del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, en los siguientes términos:

**“Es conveniente precisar, adicionalmente, que en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218-, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.**

(...)

*Se trata, pues, de dos regímenes distintos, que a juicio de la Corporación no consagran trato discriminatorio, como lo señala el demandante. Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes.*

**Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto-ley 1214 de 1990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley”.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, sin desconocer la importante labor desarrollada por los agentes civiles o no uniformados que realizan actividades de inteligencia o contrainteligencia y de los servidores de la Dirección Nacional de Inteligencia, esta Cartera encuentra que esta sola circunstancia no brinda herramientas suficientes que justifiquen la exclusión de los mismos del Sistema General de Pensiones, además de contrariar el mandato expreso del artículo 48 de la Constitución Política, y el espíritu del constituyente que mediante la reforma introducida por el Acto Legislativo número 01 de 2015, busca restringir la libertad del legislador para crear nuevos regímenes especiales o exceptuados, en aras de la equidad y la sostenibilidad financiera del Sistema.

Por otra parte, y en relación con la estimación del impacto fiscal que podría tener el proyecto, en el siguiente cuadro se presenta un resumen con los requisitos y beneficios de la pensión o de la asignación de retiro, tanto en el Sistema General de Pensiones y en su Régimen de Alto Riesgo, como para la asignación de retiro de los miembros uniformados de la Fuerza Pública:

Beneficio o Requisito	Pensión Colpensiones (Leyes 100/93 y 797/03)	Pensión Régimen General de Alto Riesgo (Decreto 2090/03)	Régimen Uniformados Asignación de Retiro (Ley 923/04 y Dec. 4433/04)
Total Tasa de Cotización	16%	26%	5%
A cargo del Empleador	12%	22%	0%
A cargo del Trabajador	4%	4%	5%
Edad Mínima (años)	62/67	50	55/60 si tienen 20 años de servicio. No tiene edad mínima si es llamado a calificar servicios con 20 años o se retira por voluntad propia con 25 años de servicios
Tiempo Mínimo	1300 Semanas	1300 semanas Que incluyan al menos 700 de cotización especial	20 años por llamado a calificación de servicios o retiro discrecional. 25 años por voluntad propia.
Tasa de remplazo	55%-80% (*)	55%-80%	70%-95%
Número de mesadas anuales	13	13	14

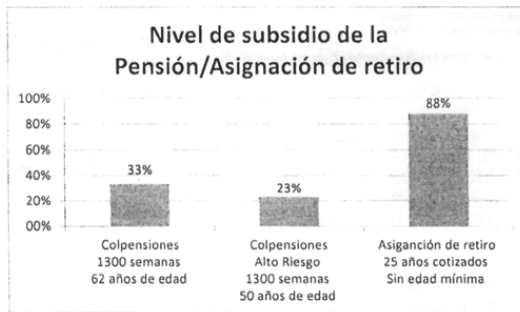
(\*) Dependiendo del nivel de los aportes y del tiempo colizado

<sup>14</sup> Gaceta del Congreso 385 de 2004.

<sup>15</sup> Gaceta del Congreso 732 de 2016.



Los niveles de subsidio promedio estimado para cada tipo de pensión pueden verse en la siguiente gráfica:



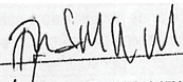
Como puede observarse, en el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones el nivel de subsidio del 23% es menor que el 33% en las pensiones del Régimen General, aunque la edad requerida para pensión se reduzca en 12 años (de 62 a 50 años), principalmente por efecto de los 10 puntos adicionales en la tasa de cotización. El nivel de subsidio es mucho mayor en el caso de la asignación de retiro, debido a que no se presenta una edad mínima para calificar servicios una vez se cumplen los 20 años de servicios y sobre todo por efecto del bajo nivel de cotización del 5% y de la mayor tasa de reemplazo.

Así las cosas, con la aplicación del cambio propuesto en el proyecto de ley, el valor presente promedio del pasivo pensional, que actualmente se ubica en cerca de **\$170 millones** calculado con base en el promedio probable de vida de una persona, se incrementaría a cerca de **\$726 millones** en promedio por vida probable de cada persona, suponiendo carreras salariales planas, es decir una diferencia de **\$556 millones** en promedio por vida probable de una persona. Si se aplica esta estimación al número de 267 funcionarios de los cargos provistos de los grupos beneficiados, el impacto total sería cercano a **\$150 mil millones**. Si la medida incluyera al nivel de gestión dentro del personal técnico, el número de personas incluidas aumentaría hasta 487 y el pasivo por efecto del proyecto de ley ascendería a **\$271 mil millones**.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar

muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

  
**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTINEZ**  
 Viceministro Técnico  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

C.C.: Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez, ponente.

Honorable Representante Mauricio Salazar Peláez, ponente.

Honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón, autor.

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario Cámara de Representantes.

## CONTENIDO

Gaceta número 1155 - Miércoles, 6 de diciembre de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS <span style="float: right;">Págs.</span>	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 083 de 2017 Cámara, por medio del cual se fortalecen las condiciones de sostenibilidad de precios en la producción alternativa de ensilaje derivado del procesamiento de caña panelera y maíz.....	1
NOTAS ACLARATORIAS	
Nota aclaratoria al texto definitivo aprobado en plenaria Cámara Proyecto de ley número 262 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior.....	3
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 221 de 2017 Cámara, 34 de 2016 Senado, por la cual se adiciona la Ley 1527 de 2012, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones. ....	5
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 306 de 2017 Cámara, 140 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993....	8