

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 211

Bogotá, D. C., jueves, 24 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

#### INFORME DE CONCILIACIÓN PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2021 SENADO – 452 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (infraestructura pública turística).*

Bogotá, 24 de marzo de 2022

*Doctores:*

**Juan Diego Gomez**

Presidente – Honorable Senado de la República

**Jennifer Arias**

Presidenta de la Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de Conciliación para el Proyecto de Ley N°199 de 2021 Senado – 452 de 2020 Cámara “*por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (infraestructura pública turística)*”.

Respetados presidentes,

Dando cumplimiento a la honrosa designación efectuada por las presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y a la luz del artículo 161 de la Carta Política y de los artículos 186 y siguientes de la Ley 5 de 1992, los integrantes de la comisión accidental de conciliación, nos permitimos por el conducto de ustedes, someter a consideración de las plenarias de ambas cámaras del Congreso de la República, el presente informe de conciliación para continuar con su trámite correspondiente.

Así las cosas, después de realizar el análisis correspondiente a cada uno de los textos aprobados por las respectivas cámaras, encontramos diferencias en algunos artículos que fueron modificados en su redacción dentro del texto aprobado por el Senado de la República, encontrando que no existen diferencias que alteren con ello el espíritu del presente proyecto de Ley. Es importante señalar que durante el segundo debate de Senado fue aprobada, por unanimidad, una proposición que modificaba el artículo 3 del proyecto de ley, con relación a la aclaratoria de que la inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística, estará a cargo de la Contraloría General del Departamento del Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina.

De conformidad con lo señalado anteriormente, **hemos decidido acoger el texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República**, por considerar que no modifica en su contenido general el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, pero contiene aclaratorias legales necesarias para su óptimo funcionamiento, como se muestra a continuación en el cuadro comparativo de los textos aprobados por las plenarias del Senado y Cámara:

<p><b>TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p>	<p><b>TEXTO APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p>	<p><b>TEXTO ACOGIDO POR LA COMISIÓN DE CONCILIACIÓN</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 1°.</b> Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística.</b> Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.</p> <p>La gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el apoyo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte, y Comercio, Industria y Turismo, implementará una plataforma transaccional de fácil acceso para los usuarios, con el fin de recaudar esta contribución y la</p>	<p><b>ARTÍCULO 1°.</b> Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística.</b> Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.</p> <p>La gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el apoyo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte, y Comercio, Industria y Turismo, implementará una plataforma transaccional de fácil acceso para los usuarios, con el fin de recaudar esta contribución y la</p>	<p><b>SE ACOGE EL TEXTO DE SENADO, EL CUAL NO DIFIERE DEL TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.</b></p>

<p>tarjeta de turista que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>La plataforma deberá disponer de mecanismos digitales que permitan a las autoridades competentes efectuar la validación del pago.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La plataforma deberá estar implementada y en funcionamiento a más tardar un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Para este efecto, la Gobernación podrá presentar proyectos de apoyo al Fondo Nacional de Turismo con la asistencia técnica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Hasta tanto se implemente la plataforma dispuesta en el presente artículo, la empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días</p>	<p>tarjeta de turista que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>La plataforma deberá disponer de mecanismos digitales que permitan a las autoridades competentes efectuar la validación del pago.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La plataforma deberá estar implementada y en funcionamiento a más tardar un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Para este efecto, la Gobernación podrá presentar proyectos de apoyo al Fondo Nacional de Turismo con la asistencia técnica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>Hasta tanto se implemente la plataforma dispuesta en el presente artículo, la empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días</p>	
---	---	--

<p>de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia el departamento, determinando el número del tiquete y el nombre del pasajero. Una vez en funcionamiento la plataforma, el recaudo lo efectuará la Gobernación.</p> <p>El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo por la empresa transportadora de turistas y residentes temporales dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p>	<p>de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tiquetes vendidos, hacia el departamento, determinando el número del tiquete y el nombre del pasajero. Una vez en funcionamiento la plataforma, el recaudo lo efectuará la Gobernación.</p> <p>El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo por la empresa transportadora de turistas y residentes temporales dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, los cuales quedarán así:</p> <p><b>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística.</b> La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de</p>	<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, los cuales quedarán así:</p> <p><b>Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística.</b> La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de</p>	<p><b>SE ACOGE TEXTO APROBADO POR EL SENADO</b></p>

acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales.

**PARÁGRAFO 1.** Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al veinte por ciento 20% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura, dotación

acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales.

**PARÁGRAFO 1.** Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al veinte por ciento 20% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura **en salud** y

<p>hospitalaria y salud pública.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Gobernación del Departamento, con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.</p>	<p>dotación hospitalaria y <b>de centros de</b> salud pública.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La Gobernación del Departamento, con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General de la República <b>del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quienes deberán rendir un informe anual al inicio del periodo de sesiones ordinarias a la asamblea departamental sobre la</b></p>	<p><b>SE ACOGE TEXTO APROBADO POR EL SENADO</b></p>

	<b><u>destinación y ejecución de los recursos.</u></b>	
<b>ARTÍCULO 4°.</b> Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	<b>ARTÍCULO 4°.</b> Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación <b>y <u>deroga todas las normas que le sean contrarias.</u></b>	<b>SE ACOGE TEXTO APROBADO POR EL SENADO</b>

En atención con lo descrito en el cuadro anterior, y con las consideraciones descritas en el mismo, los suscritos conciliadores solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto de conciliación del Proyecto de Ley N°199 de 2021 Senado – 452 de 2020 Cámara.

Atentamente,



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República.



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara

Texto de conciliación del Proyecto de Ley N°199 de 2021 Senado – 452 de 2020 Cámara. “por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (infraestructura pública turística)”.

El Congreso de Colombia

Decreta

**ARTÍCULO 1°.** Adiciónense dos párrafos al artículo 19 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 19. Contribución para el uso de la infraestructura pública turística.** Créase la contribución para el uso de la infraestructura pública turística que deberá ser pagada por los turistas y los residentes temporales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones que rijan para las entidades territoriales.

La gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el apoyo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Transporte, y Comercio, Industria y Turismo, implementará una plataforma transaccional de fácil acceso para los usuarios, con el fin de recaudar esta contribución y la tarjeta de turista que trata el artículo 15 del Decreto 2762 de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

La plataforma deberá disponer de mecanismos digitales que permitan a las autoridades competentes efectuar la validación del pago.

**Parágrafo transitorio.** La plataforma deberá estar implementada y en funcionamiento a más tardar un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Para este efecto, la Gobernación podrá presentar proyectos de apoyo al Fondo Nacional de Turismo con la asistencia técnica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Hasta tanto se implemente la plataforma dispuesta en el presente artículo, la empresa transportadora de turistas y residentes temporales será la encargada de recaudar esta contribución y entregarla a las autoridades departamentales dentro de los cinco primeros días de cada mes, mediante la presentación de la relación de los tickets vendidos, hacia el departamento, determinando el número del ticket y el nombre del pasajero. Una vez en funcionamiento la plataforma, el recaudo lo efectuará la Gobernación.

El incumplimiento de la disposición contenida en este artículo por la empresa transportadora de turistas y residentes temporales dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta 100 salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas a que hubiere lugar.

**ARTÍCULO 2°.** Adiciónense dos párrafos al artículo 20 de la Ley 47 de 1993, los cuales quedarán así:

**Artículo 20. Monto y destinación de la contribución para el uso de la infraestructura pública turística.** La asamblea departamental determinará el monto de la contribución prevista en el artículo anterior, de acuerdo con el tiempo de permanencia de las personas y con la actividad que se pretenda desarrollar en el departamento. Los recaudos percibidos por concepto de la contribución prevista en el artículo anterior se destinarán específicamente a la ejecución de las actividades relacionadas con el mejoramiento, mantenimiento, adecuación y modernización de la infraestructura pública turística y preservación de los recursos naturales.

**PARÁGRAFO 1.** Sin perjuicio de lo anterior, la administración departamental deberá destinar un porcentaje no menor al veinte por ciento 20% del total de ingresos por concepto de la contribución de que trata el artículo primero de la presente Ley, la cual incluye los conceptos de ingresos corrientes de la vigencia, los recursos del balance y los rendimientos financiero si los hubiese, para financiar únicamente gastos de inversión en infraestructura en salud y dotación hospitalaria y de centros de salud.

**PARÁGRAFO 2.** La Gobernación del Departamento, con el apoyo del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, establecerá un plan de acción anual para la ejecución de los recursos previstos en el parágrafo 1° del presente artículo, priorizando entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad para la adecuada prestación de los servicios de salud.

**ARTÍCULO 3°.** La inspección, vigilancia y control de los recursos procedentes de la contribución a la infraestructura turística que sean destinados para las acciones descritas en el parágrafo 1° del artículo 2, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quienes deberán rendir un informe anual al inicio del periodo de sesiones ordinarias a la asamblea departamental sobre la destinación y ejecución de los recursos.

**ARTÍCULO 4°.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



**MARIA DEL ROSARIO GUERRA**  
Senadora de la República.



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2021 SENADO

*por medio [de la] cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctora <b>DELICY HOYOS ABAD</b> Comisión Quinta Constitucional Senado de la República Carrera 7ª N° 8 – 68 Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el <b>PL 270/21 (S)</b> “<i>por medio [de la] cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones</i>”.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1864 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulta sensible, formula las siguientes observaciones:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto mejorar el bienestar de los caficultores de Colombia y adoptar medidas para la protección, mejoramiento, promoción y aumento del consumo interno del Café de Colombia, a través de la declaratoria del café como producto insignia nacional<sup>1</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, se compone de doce (12) preceptos adicionales relativos a: declaratoria del Café de Colombia como producto insignia que amerita la protección e impulso gubernamental (art. 2°); implementación de rotulado, previendo el control a cargo de esta Cartera, a través del Invima (art. 3°); autorización de uso de la denominación de origen por conducto de la Federación Nacional de Cafeteros (art. 4°); promoción del</p> <p><sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 1864 de 2021.</p>	<p>consumo interno, determinando que los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Cultura y Deporte desarrollen estrategias con esa finalidad (art. 5°); compras de café de Colombia por parte de las entidades públicas o de economía mixta (art. 6°); inclusión en programas de alimentación (art. 7°); inclusión de asignatura, cátedra, temática o electiva relacionada (art. 8°); jóvenes y mujeres rurales expertos en café (art. 9°); se reconocen los beneficios ambientales del café (art. 10°); se faculta al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para incentivar el consumo (art. 11); y finalmente, se alude a la vigencia, el cual debería corresponder al artículo 12, no al 13.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1.</b> Sin duda que el café ha marcado la historia del país desde el siglo XIX. A partir de ese momento, ha tenido un impacto en la sociedad de grandes proporciones y ha sido un baluarte en el diseño de las políticas públicas, a través de organizaciones como la Federación Nacional de Cafeteros y ha contado con una parafiscalidad antigua en procura del bienestar de los cafeteros (art. 19 de la Ley 9 de 1991, <i>inter alia</i>, como antecedente ver el Decreto 2078 de 1940).</p> <p><b>2.2.</b> Si se hace un rastreo de iniciativas de esta naturaleza deben tenerse en cuenta los proyectos de ley 100/17 (S), “<i>por cual se favorece la formalización laboral de los pequeños productores y recolectores de café en Colombia, se incentiva el consumo interno de café y se crea el sello social “Quiero a los Cafeteros”</i>”, y 065/19 (S) – 481/20 (C), “<i>por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación Quiero a los Cafeteros, y se declara el café como bebida nacional</i>”, así como el proyecto de ley 235/21 (C), “<i>por la cual se adoptan medidas para contribuir al bienestar del sector cafetero, se incentiva el consumo interno, se autoriza la creación del programa de donación Quiero a los cafeteros. Y se declara el café como bebida nacional</i>”<sup>2</sup>.</p> <p><b>2.3.</b> Si bien las normas de promoción son importantes, cabe tener en cuenta que en el marco de las competencias asignadas, esta Cartera emitió la Resolución 5109 de 2005, “<i>por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano</i>”, donde se estipulan las disposiciones que “[...] aplican a los rótulos o etiquetas con los que se comercialicen los alimentos para consumo humano envasados o empacados, así como los de las materias primas para alimentos, bien sean productos nacionales e importados que se comercialicen</p> <p><sup>2</sup> Sobre esta iniciativa se emitió concepto institucional con radicado N° 202211400063871.</p>
<p>en el territorio nacional, cuyas partidas arancelarias serán las correspondientes a los productos alimenticios para consumo humano envasados o empacados [...]”.</p> <p><b>2.4.</b> Adicionalmente, en lo concerniente a lo previsto en el artículo 7°, de inclusión del café en los programas de alimentación, en el ámbito de las atribuciones correspondientes a este Ministerio, no se establecen funciones encaminadas al desarrollo de investigaciones o estudios destinados a la promoción de un producto específico. Así mismo, es necesario precisar que la selección de alimentos incluidos en los programas de alimentación financiados con recursos públicos está a cargo de otras entidades.</p> <p>En este sentido, su labor, comporta, entre otras, los siguientes objetivos y funciones (Cfr. arts. 1° y 2° del Decreto-ley 4107 de 2011, modificado por los Decretos 1432 de 2016 y 2562 de 2012):</p> <p><b>Artículo 1°. Objetivos.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.</p> <p><b>Artículo 2°. Funciones.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar</b> los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.</li> <li><b>2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar</b> los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.</li> <li><b>3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar</b> la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades [...]. [Énfasis fuera del texto].</li> </ol> <p>A través de esta regulación las autoridades competentes materializan el derecho fundamental a la salud de manera integral.</p>	<p>De esta manera, en lo que hace al nivel nacional, la asignación de nuevas funciones a entidades de la Rama Ejecutiva es una materia de iniciativa propia del Gobierno Nacional o debe contar con su aval, como parte de la estructura de la administración. Sobre el particular, el artículo 154 de la Constitución Política prevé:</p> <p>[...] sólo 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 [...]. [Énfasis fuera del texto].</p> <p>Desde esta óptica, el numeral séptimo del artículo 150 superior establece que es función del Congreso elaborar leyes, ya que “[p]or medio de ellas ejerce las siguientes funciones”:</p> <p>[...] 7. 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 [...].</p> <p>Concordante con estas disposiciones constitucionales, la Ley 5 de 1992 “[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes” estipula, en su artículo 142, lo concerniente a la iniciativa privativa del gobierno, así: “[...] Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: // [...] 2. Estructura de la administración nacional [...]”.</p> <p>Estos puntos nos ubican en el análisis descrito para esta clase de normas. En efecto, tal atribución afecta la estructura de la administración pública y, mientras no exista aval del Gobierno se mantiene un vicio en la formación de la ley. En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:</p> <p>[...] La Corte ha declarado la <b>inexequibilidad</b> de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que</p>

haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]³. [Énfasis fuera del texto]

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁴. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁵. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁶ [...].

Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación⁷:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos, e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04, C-784/04, C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en	C-307/13

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, MP. Manuel Cepeda Espinosa.  
 ⁴ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.  
 ⁵ Sentencia C-299 de 1994, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 MP. Ciro Angarita Barón.  
 ⁶ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.  
 ⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, MP. Jorge Pretelt Chaljub.  
 ⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, MP. Alejandro Linares Cantillo.

algun grado la estructura de la administración	
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

De lo expresado se colige que un proyecto de norma como el que ahora nos ocupa, debería ser promovido e impulsado por el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios competentes. De lo contrario se contraviene nuestro ordenamiento.

Cabe señalar que, desde este Ministerio, se promueve la alimentación saludable conforme con lo contemplado en las Guías Alimentarias Basadas en alimentos y se ha dispuesto la Resolución 3803 de 2016, "por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones", orientándose a promover una dieta equilibrada que aporte la cantidad y calidad necesaria de energía y nutrientes, lo cual no se debe desconocer por parte de las entidades que implementen programas de intervención nutricional y alimentaria.

2.5. En lo que tiene que ver con el artículo 10º, se sugiere ajustar el precepto, cambiando "[...] disminución de huella de carbono [...]" por el siguiente texto: "menores emisiones de CO2 en comparación con otro tipo de cultivos agrícolas", lo anterior soportado en lo que determina la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, en tanto se sostiene que depende de las técnicas que se utilicen para producir el café bajo en emisiones de carbono, tales como: aplicación de métodos de fertilización mejorados, sustitución del fuego de leña por energía generada a partir de residuos de la misma producción y aumento de la cobertura forestal para prepararse ante el cambio climático (UNFCCC, 2015).

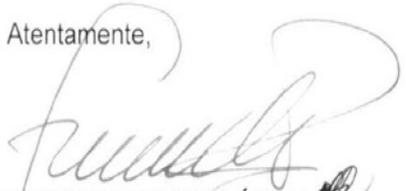
Sin embargo, es del caso consultar con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para complementar esta información y, además, indagar si probablemente cuentan con una NAMA (Acción Nacionalmente Apropriada de Mitigación) específico para el cultivo de café.

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, si bien el impulso a la agroindustria es importante, se considera conveniente eliminar lo propuesto en el artículo 7º del proyecto de ley, a la luz de la misionalidad de esta Cartera, puesto que no se establecen funciones asociadas con la investigación orientada a la promoción de un producto específico como es el café, de ahí que resulte pertinente acogerse a las recomendaciones relacionadas en la Resolución 5109 de 2005.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,



**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

# CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2021 SENADO, 325 DE 2020 CÁMARA

por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 Nro. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-012305  
Bogotá D.C., 22 de marzo de 2022 18:59

Radicado entrada  
No. Expediente 9927/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley 381 de 2021 Senado, 325 de 2020 Cámara: "Por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta nuevamente los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020<sup>1</sup> relacionado con la extensión del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles, con el propósito que lo propuesto tenga carácter permanente dentro de la legislación colombiana.

La propuesta de modificación del artículo 2 del Decreto 540 de 2020 es la siguiente:

Legislación actual Artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020	Propuesta legislativa Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 325 de 2020 Cámara
<b>ARTÍCULO 2. Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas.</b> Durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA) los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT.	<b>ARTÍCULO 1. Exención del impuesto sobre las ventas a los servicios de voz e internet móviles.</b>  <b>El artículo 2 del Decreto Legislativo No. 540 de 2020 del Presidente de la República, se modificará en los siguientes términos y tendrá el carácter de legislación permanente:</b>  <b>Servicios de voz e internet móviles exentos del impuesto sobre las ventas.</b> Los servicios de conexión y acceso a voz e

<sup>1</sup> Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<b>PARÁGRAFO.</b> La extensión de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario que se expida a partir de la vigencia del presente Decreto.	internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, estarán exentos del impuesto sobre las ventas.
<b>Parágrafo.</b> La extensión de que trata el presente artículo debe reflejarse en la facturación al usuario.	

Frente a lo propuesto, resulta pertinente indicar que en el mes de marzo de 2021 fue publicado el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019. Es de anotar que dentro de ese informe se efectuó un análisis del sistema tributario actual colombiano, abarcando una revisión de los beneficios tributarios y de los gastos tributarios existentes en donde se concluyó que el país ya cuenta con demasiados gastos tributarios, situación que afecta el recaudo de ingresos tributarios e incrementa las desigualdades horizontales y verticales. De manera específica, se sostuvo<sup>2</sup>:

**"Una gran cantidad de GT en Colombia vulneran el principio constitucional de "equidad horizontal", conforme al cual los "iguales" deben ser gravados "equitativamente". Por ejemplo, algunos GT únicamente ofrecen un tratamiento tributario preferencial a negocios particulares, como una menor tarifa de Impuesto de Renta para Personas Jurídicas (IRPJ) a hoteles, o exenciones temporales para los ingresos conectados a ciertos tipos de inversiones. Otros GT ofrecen un tratamiento tributario preferencial a determinados individuos. Por ejemplo, un porcentaje de los ingresos percibidos por individuos que trabajan en cargos específicos, como jueces y/o fiscales, los cuales están exentos de Impuesto de Renta, al igual que los gastos de representación obtenidos por los Decanos y Profesores de las universidades públicas. Estos GT no sólo distorsionan el diseño del sistema tributario y generan desigualdades, sino que también originan una percepción pública, ya sea justificada o falsa, de que existe clientelismo político. Para compensar los ingresos tributarios no recaudados por motivo de tratamientos preferenciales, el gobierno debe imponer mayores cargas a los demás negocios e individuos, o reducir su prestación de bienes y servicios públicos".** (Subrayado por fuera del texto original)

Particularmente, la iniciativa busca crear incentivos de carácter tributario que impacta en la aminoración de las bases gravables tanto de las personas naturales como las personas jurídicas responsables del impuesto sobre las ventas – IVA, reduciendo en una pérdida del recaudo, sin que la iniciativa prevea la creación de fuentes adicionales que compensen esta disminución en los ingresos de la Nación.

Sobre la propuesta en particular, se hace necesario resaltar que el Decreto 540 de 2020<sup>3</sup> fue expedido por el Gobierno Nacional en el marco de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a raíz del Covid-19, buscando adoptar medidas que mitiguen los efectos económicos generados por la pandemia. Particularmente, ese decreto obedeció, entre otras razones, al aumento en el uso de las redes y servicios de telecomunicaciones, así como a la necesidad de garantizar la prestación de estos servicios a los habitantes del territorio nacional, quienes debían realizar sus actividades laborales y académicas de manera virtual y transitoria con el fin de suplir esas actividades de forma presencial.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Informe de Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, pág. 12.

<sup>4</sup> Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

La Corte Constitucional en sentencia C-197 de 2020<sup>4</sup> declaró exequible el Decreto 540 de 2020, en donde se hace mención sobre la transitoriedad de la extensión de IVA de los servicios de voz e internet móviles, de la siguiente manera:

"195 Si bien podría pensarse que la disminución del recaudo del IVA para los planes móviles en cabeza del Estado podría afectar de alguna manera el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y de equidad (artículo 95-9 de la CP) tal interferencia es leve por dos razones fundamentales.

196. La primera, porque el beneficio tributario es transitorio y solo tiene vocación de permanencia durante los 4 meses siguientes a la expedición del Decreto Legislativo 540 de 2020, considerando que "[e]n el actual estado de emergencia sanitaria y de mayores necesidades de recursos para atender diversos aspectos, no [es] posible una duración mayor a 4 meses". Al respecto, precisa la Sala Plena en esta oportunidad dada la previsión expresa del Ejecutivo en ejercicio de funciones de Legislador en la materia, no se siguen las reglas generales de vigencia que, conforme al artículo 215, inciso 3, de la Constitución, prevén que (i) la medida tributaria pierde vigencia al término de la siguiente vigencia fiscal, (ii) a menos que el Congreso de la República dentro del año siguiente le otorgue carácter permanente. En este caso, la medida, se insiste, por expresa disposición del artículo 2 del Decreto Legislativo 540 de 2020, es aplicable durante 4 meses.

197. Y, segundo, porque cobija a específicos servicios de menor valor -servicios de acceso y conexión a voz e internet móviles prepago y postpago que no superen 2 Unidades de Valor Tributario. Es decir, está pensada para que favorezca a los consumidores finales de los planes más económicos, permitiendo de esta manera una mayor asequibilidad a los servicios de telecomunicaciones, especialmente, al servicio de internet y telefonía desde dispositivos móviles de mayor demanda en las actuales circunstancias de confinamiento. (Subrayado por fuera del texto original)

En ese sentido, la Corte Constitucional enfatizó en la temporalidad de la medida, lo cual va en línea con lo pretendido por el Gobierno Nacional en donde se tuvo en cuenta la necesidad de efectuar adecuaciones de nueva infraestructura "(...) para garantizar que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones, permitir su oportuna atención así como el ejercicio de sus derechos durante la emergencia, en consecuencia, se deben disminuir el costo, esto es, aumentar la asequibilidad a los bienes y servicios de telecomunicaciones de toda la población mediante el alivio temporal de una de las cargas económicas que inciden en el valor de los planes ofrecidos a los usuarios, especialmente, al servicio de Internet y con esto, al desarrollo de sus actividades sociales, educativas, culturales y económicas, en forma remota, y en consecuencia es necesario crear una norma transitoria mediante la cual el impuesto sobre las ventas quede exento para los servicios de voz e internet móviles cuando el valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario". (Subrayado por fuera del texto original).

De acuerdo con lo señalado, se hace necesario precisar que el objetivo de estas medidas adoptadas en el marco de la emergencia económica era estrictamente temporal con la única finalidad de coadyuvar a afrontar la crisis generada por el aislamiento del COVID-19, durante un término perentorio que correspondía en este caso a 4 meses.

Por lo anterior, el mantener de manera indefinida estas medidas genera un desequilibrio en los recaudos futuros del país que afectarían el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado, especialmente los que surjan para la

<sup>4</sup> Corte Constitucional MP Diana Fajardo Rivera

<sup>5</sup> Tomado de los considerandos del Decreto 540 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

recuperación económica y social de los distintos sectores de la sociedad. A este respecto, con el fin de estimar el impacto fiscal de la propuesta legislativa, este Ministerio ha tomado la siguiente información y formulación:

- La estimación toma en consideración lo reportado por las empresas que proveen los servicios de telefonía, datos y navegación móvil en sus declaraciones de IVA de los últimos 3 años, es decir observan los efectos de la medida durante los 4 meses de vigencia de acuerdo con lo especificado en el artículo 2 del Decreto 540 de 2020 en la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 en el año 2020. Lo anterior será la base para la estimación del costo fiscal para un año completo de la medida como lo señala el proyecto de Ley en mención.
- La estimación recoge también los efectos del crecimiento económico, de la información registrada y presentada por el DANE en los periodos durante los cuales rigió la medida señalada anteriormente (DANE, PIB trimestral 2019-2020); de esta manera permite que los resultados de la estimación estén acordes con la realidad económica del país.
- La variable de la declaración del IVA (Formulario 300) que se utilizó para la estimación es el renglón de los ingresos brutos por operaciones exentas, dado que esta recoge los efectos pretendidos por la norma, pues deja por fuera de la tributación ingresos que antes se tenían gravados con IVA a la tarifa del 19%, pasándolos a la categoría de ingresos exentos de tributación. Es decir, para el ejercicio se supone que el valor adicional en los ingresos exentos generados durante la vigencia de la norma, y una vez se recoja el efecto de la economía, el restante monto será el efecto neto de la medida en la variable de estudio.
- Al valor adicional en los ingresos exentos originado en la vigencia de la norma en el cuatrimestre de 2020, se le aplica la tarifa del IVA al 19% que permitirá cuantificar cuánto es el monto del IVA que se pierde por permitir el mencionado beneficio. Posteriormente, se extrapola el valor del costo fiscal para un año completo a precios de 2022 apoyados en los supuestos Macroeconómicos del Ministerio de Hacienda.

Con base en lo anterior, la estimación del costo fiscal del Proyecto del asunto, que contempla dejar exento de IVA, de manera permanente, los servicios de datos y de voz móviles que no superen 2 UVT mensuales, sería de **\$1.023 millones de millones, a precios de 2022.**

De otra parte, la disposición que se pretende establecer como permanente no se encuentra justificada sin que se señalen las razones técnicas ni legales por las cuales se busca generar exenciones en este impuesto a toda la población, tanto de personas naturales y jurídicas que accedan a cualquier tipo de plan de servicios de voz e internet. Por ejemplo, el proyecto de ley establece como único requisito de la extensión tributaria que no supere 2 UVT (\$76.000 valor 2022), sin ningún tipo de límite de tiempo, es decir, se podrían comprar tarjetas prepago inferior a ese monto y nunca pagarían el IVA, razón por la cual este tipo de medidas erosionarían el sistema tributario e incrementarían los beneficios tributarios. Estos efectos son precisamente los que se quieren evitar en la legislación colombiana dado que al continuarse su creación sin ningún enfoque impactaría de manera negativa el recaudo de los ingresos tributarios, tal como se estimó en líneas atrás.

<p>Ahora bien, resulta necesario reiterar que el artículo 154 de la Constitución Política consagra expresamente que los proyectos de ley que tengan por objeto o busquen de algún modo decretar beneficios de impuesto, contribuciones o tasas nacionales serán de iniciativa privativa del Ejecutivo. Al respecto, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno Nacional representado por la respectiva Cartera Ministerial en materia fiscal, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:</p> <p><i>“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad”.</i> (Negrilla fuera de texto).</p> <p>En consecuencia, los proyectos de ley que crean beneficios tributarios, como lo pretende la propuesta legislativa en estudio, al extender en el tiempo (lo que para el efecto equivale a crear) una exención del impuesto sobre las ventas, aplicable a los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario – UVT, corresponde a un asunto cuya iniciativa legislativa está reservada al Gobierno Nacional o requiere de su aval. En ese orden, en caso de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, al no contar con el aval del Gobierno, representado en el Ministerio de Hacienda, por las razones de orden fiscal que se han expuesto a lo largo de este concepto.</p> <p>Igualmente, es preciso recordar que Ley 2155 de 2021<sup>7</sup>, de iniciativa del Gobierno Nacional, tiene por objeto contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, por un lado, adoptando un conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal, y por otro lado, dando continuidad y fortaleciendo el gasto social, de manera que se proteja a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>De esta manera, la Ley en comento durante su trámite legislativo subrayó que <i>“...el primer paso en la consolidación fiscal requiere de un esfuerzo en eliminar duplicidades, mejorar la eficiencia del gasto público y la focalización de los recursos. No se debe perder de vista, sin embargo, que el gasto público de Colombia es altamente inflexible. La</i></p> <p><small><sup>7</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p><i>generación de ahorros por esta vía es realista en la medida en que provenga de un proceso decidido, pero gradual. Vale resaltar que un recorte abrupto podría tener un efecto indeseable en el bienestar...”<sup>8</sup>.</i></p> <p>De manera concluyente, la iniciativa bajo estudio afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría un desequilibrio en los recaudos futuros de la Nación que es contrario a lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup>, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, en el texto propuesto no se observa el cumplimiento de estos requisitos.</p> <p>Asimismo, es importante resaltar que la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica hacen parte fundamental de la estrategia de desarrollo social del país, y constituyen un bien público que debe preservarse por parte de todos los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público y órganos autónomos e independientes.</p> <p>En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita su archivo. No obstante, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS</b> Viceministro Técnico</p> <p><small>CAJADIAN LI-12782021 Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Con Copia: Dr. Gregorio Eijach Pacheco - Secretario General del Senado</small></p> <p><small><sup>8</sup> Gaceta del Congreso No. 810 de 2021 <sup>9</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</small></p>
--	--

**CONTENIDO**

Gaceta número 211 -Jueves 24 de marzo 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA  
INFORMES DE CONCILIACIÓN**

**Págs.**

Informe de Conciliación para el Proyecto de Ley número 199 de 2021 Senado – 452 de 2020 Cámara por medio del cual se modifica y se adiciona la Ley 47 de 1993 (infraestructura pública turística)... ..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 270 de 2021 Senado por medio [de la] cual se establece el café como Producto Insignia Nacional y se dictan otras disposiciones..... 8

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para cuarto debate del proyecto de ley número 381 de 2021 Senado, 325 de 2020 Cámara por la cual se modifica y se le da el carácter de legislación permanente al artículo 2° del Decreto Legislativo número 540 de 2020 del Presidente de la República, expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones..... 10