



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 318

Bogotá, D. C., jueves, 26 de junio de 2014

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DE LA REPÚBLICA EL DÍA 17 DE JUNIO DE 2014 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2013 SENADO, 134 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto adoptar medidas, especialmente en materia de financiamiento, tendientes a impulsar la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y fortalecer la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).

TÍTULO I

MEDIDAS EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR

CAPÍTULO I

Instrumentos Financieros para el Desarrollo del Sector

Artículo 2°. *Microfinanzas Rurales.* Con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural, y con cargo a los recursos disponibles, créase el Fondo de Microfinanzas Rurales como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como un patrimonio separado del de su administrador, con el objeto de financiar, apoyar y desarrollar las microfinanzas rurales en el país.

Parágrafo. Para constituir el Fondo, el Gobierno Nacional podrá transferir a este fondo, por una sola

vez, recursos al Fondo del programa creado por la Ley 1133 de 2007, y los de la recuperación de cartera de los actuales convenios de microcrédito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural financiados a través de esquemas de banca multilateral, así como los que tengan origen en el Presupuesto General de la Nación, que podrán ingresar al Fondo una vez se incorporen al Presupuesto, en los términos de las normas orgánicas que regulan la materia, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Artículo 3°. *Trámite de evaluación de créditos agropecuarios.* Con el propósito de facilitar el trámite de los créditos agropecuarios, modifíquese el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 16 de 1990, incorporado en el tercer inciso del numeral 4 del artículo 228 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“2. Aprobar las políticas sobre los créditos redestacables ante Finagro por las entidades autorizadas para el efecto. Al aprobar tales políticas, se tendrá en cuenta que es responsabilidad de las entidades que otorguen los créditos, la evaluación del riesgo crediticio y el cumplimiento de los requisitos previstos en la normatividad que resulta aplicable, en especial las emitidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”.

Artículo 4°. *Destinación de los recursos del crédito agropecuario para actividades de transformación de productos del sector.* Modifíquese el decimoprimer inciso del artículo 26 de la Ley 16 de 1990, incorporado en el literal j) del artículo 220 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“Para el establecimiento de cadenas de frío y en general para la transformación y conservación de productos agrícolas, pecuarios, apícolas, avícolas, de pesca, acuícolas y forestales”.

Artículo 5°. *Ampliación del objeto del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios y medidas para facilitar la toma de seguros agropecuarios.* Con el propósito de fomentar la oferta del seguro agropecuario, y con cargo a los recursos disponibles por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios de que trata la Ley 69 de 1993, que será administrado por Finagro se podrán cofinanciar los costos para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y la obtención de información que no sea pública. Para efectos de la información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para Finagro y las otras entidades que defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella. Igualmente, con el propósito de fomentar la gestión de riesgos en el sector agropecuario, se podrán otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará estas cofinanciaciones, subsidios, apoyos o incentivos. En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario serán definidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Artículo 6°. *Del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) como instrumento de impulso al sector.* Para desarrollar el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) como instrumento de impulso al sector agropecuario para el acceso al financiamiento, modifíquese el artículo 28 de la Ley 16 de 1990, incorporado en el numeral 2 del artículo 231 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“**Artículo 28. Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías.** El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto servir como fondo especializado para garantizar los créditos y operaciones financieras destinados a financiar proyectos del sector agropecuario, pesquero, de la acuicultura, forestal, y rural en general. En el caso de operaciones financieras de carácter no crediticio, solo se podrá otorgar garantías a operaciones celebradas en bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 1°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los usuarios garantizados, la cuantía individual de los créditos u operaciones susceptibles de garantías, la cobertura y las comisiones de las garantías y la reglamentación operativa del Fondo. Para el efecto, se priorizará a los pequeños productores, sin perjuicio del otorgamiento de garantías a los medianos y grandes, de acuerdo con los lineamientos de la política agropecuaria y rural.

Parágrafo 2°. Las garantías serán expedidas automáticamente con el redescuento o registro del crédito u operación financiera ante Finagro, y serán de pago automático e irrevocable cuando el intermediario cumpla con los requisitos formales exigidos en la reglamentación operativa del Fondo. Solo habrá lugar a la pérdida de validez de la garantía, a su no

pago, o al reembolso al FAG del valor pagado al intermediario financiero, cuando:

1. El intermediario no pague oportunamente la comisión de la garantía.

2. Cuando para la obtención del crédito, la operación garantizada, la garantía del FAG, o su renovación o pago, se hubiere pretermitido el cumplimiento de uno cualquiera de los requisitos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

3. El intermediario no presente oportunamente o no subsane en el término previsto para el efecto, ante Finagro, los documentos requeridos para el pago de la garantía en los términos de la reglamentación operativa del FAG, expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. La facultad de determinar estos documentos no será delegable.

Parágrafo 3°. El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) podrá otorgar garantías de manera individual, global y/o por límites o grupos de cartera de los intermediarios. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá reglamentar sobre la procedencia o no del cobro jurídico y la recuperación de las garantías reclamadas, y disponer la creación de productos de garantía sin recuperación o subrogación.

Parágrafo 4°. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 69 de 1993, el FAG podrá recibir recursos, de entidades públicas o privadas, destinados a subsidiar la comisión por la expedición de las garantías a favor de pequeños o medianos productores.

CAPÍTULO II

Del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA)

Artículo 7°. *Alivio especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA).* Todos los deudores del programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN), y demás de que trata el artículo 1° de la Ley 1504 de 2011, y los deudores a 31 de diciembre de 2013 del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA) creado por Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2015, el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación. Esto no implicará una reducción en el plazo para el pago de las obligaciones con vencimientos posteriores a la citada fecha.

Parágrafo 1°. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados. En caso de que los abonos efectuados superen dicha suma, la deuda se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2°. Los deudores que se hayan acogido a una modificación o refinanciación de su deuda según se haya reglamentado en los Programas PRAN o del FONSA, podrán acogerse a lo previsto en la presente ley, en cuyo caso se reliquidará la obligación refinanciada, para determinar el valor a pagar.

Parágrafo 3°. Los deudores que deseen acogerse a este beneficio deberán presentar paz y salvo por concepto de seguros de vida y honorarios, estos últimos, cuando se hubiere iniciado en su contra el cobro judicial de las obligaciones. El programa asumi-

rá todas las costas y gastos judiciales distintos a los honorarios a cargo de los deudores.

Artículo 8°. *Suspensión del cobro y prescripción para deudores del PRAN y del FONSA.* Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas PRAN y/o del FONSA, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2015, término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como la prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley civil.

Parágrafo. Lo anterior se aplicará sin perjuicio del trámite de los procesos concursales.

Artículo 9°. *Acciones de cobro a deudores del PRAN y del FONSA.* No obstante la suspensión de que trata el artículo anterior, Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas PRAN y/o del FONSA, tendrá la obligación de iniciar y adelantar las acciones de cobro correspondientes a partir del 1° de octubre del 2014 contra los deudores que no se hayan acogido al beneficio de que trata el artículo 7° de la presente ley, si los plazos vencidos de sus obligaciones ameritan el inicio del cobro.

Parágrafo 1°. Los procesos a que se refiere el presente artículo, no estarán sometidos a la suspensión de que trata el artículo anterior. En todo caso, el deudor demandado conservará el beneficio para el pago previsto en el artículo 7° de esta ley, si resolviere acogerse a los parámetros allí dispuestos.

Parágrafo 2°. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas PRAN y/o del FONSA, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del crédito por concepto de capital para las distintas obligaciones en los Programas PRAN o del FONSA, sea igual o inferior al equivalente en el respectivo año a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual solo se podrá adelantar el cobro prejudicial. Finagro podrá celebrar acuerdos de pago de honorarios con los abogados o firmas de cobranza que adelantaban los procesos de cobro cubiertos con esta medida.

Parágrafo 3°. Los valores adeudados por beneficiarios de los Programas PRAN y FONSA, que se estimen por Finagro como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa, cargando al estado de resultados la obligación, por su valor de compra y los demás conceptos accesorios, los cuales serán cubiertos con los rendimientos financieros y los recaudos de cartera.

Parágrafo 4°. Con cargo a los rendimientos financieros y los recaudos de cartera de los Programas PRAN y FONSA, podrán sufragarse todas las erogaciones del programa efectuadas y las que a futuro se aprueben. En caso de que un programa PRAN no cuente con recursos para sufragar los gastos señalados, se podrán utilizar los de los demás Programas PRAN, para tal fin.

Artículo 10. *Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores PRAN y del FONSA.* Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, y 1504 de 2011, para los deudores del PRAN,

así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley para los deudores a 31 de diciembre de 2013 del PRAN y del FONSA, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2015 a sus obligaciones, para obtener el beneficio de que trata el artículo 7° de que trata la presente ley, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la proporción correspondiente al abono efectuado según lo dispuesto por esta ley como pago mínimo.

Parágrafo 1°. Los deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011, para los deudores del PRAN, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley, para los deudores del PRAN y del FONSA de que trata la Ley 302 de 1996, que encontrándose en cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les podrán condonar el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que será asumido por el respectivo Programa PRAN o por el FONSA, cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora.

Parágrafo 2°. Con el propósito de reducir el valor a pagar por concepto de seguro de vida por parte de los deudores, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y hasta el 30 de junio de 2015, Finagro podrá continuar tomando el seguro de vida grupo deudores sobre las obligaciones PRAN o las del FONSA, usando como valor asegurado de cada obligación el que el deudor tendría que pagar aplicando los beneficios dispuestos en esta ley.

Artículo 11. *Ampliación de los objetivos del FONSA.* Modifíquese el artículo 1° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Creación y objetivos.** Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de esta ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá celebrar un contrato de fiducia para la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, así como contratos para la administración o compra de cartera o el otorgamiento de alivios con cualquier entidad habilitada para el efecto, la cual quedará facultada para comprar cartera a los establecimientos de crédito, públicos o privados, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Para los efectos de la presente ley se considerará como pequeño productor a aquellas personas naturales que cumplan con las siguientes condiciones:

a) Que sus activos totales no superen los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales

vigentes (250 smlmv) incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según balance comercial. Para el caso de los usuarios de la reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de estos activos totales;

b) Que no menos de las dos terceras (2/3) partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y/o pesquera o que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de sus activos invertidos en el sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, según el balance comercial.

Para los efectos de la presente ley se considerará por mediano productor aquella persona natural o jurídica dedicada principalmente a actividades relacionadas con la producción o comercialización del sector agropecuario, forestal, de acuicultura o pesquero, que al momento de solicitar los apoyos cuente con activos totales que no superen los setecientos salarios mínimos legales mensuales vigentes (700 smlmv), incluidos los de su cónyuge o compañero(a) permanente, según su balance comercial”.

Artículo 12. *Ampliación de situaciones de crisis objeto del FONSA.* Modifíquese el artículo 2° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Situaciones de crisis.** El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción”.

Artículo 13. *Ampliación de las funciones del FONSA.* Modifíquese el artículo 4° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Funciones.** En desarrollo de su objeto y en relación con los productores agropecuarios y pesqueros beneficiarios de esta ley, el Fondo podrá realizar las siguientes operaciones en la forma como lo determine su Junta Directiva, con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores:

1. Comprar total o parcialmente créditos otorgados por los establecimientos de crédito, así como la cartera del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG),

y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiriera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S. A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.

2. Subsidiar total o parcialmente los costos financieros de los créditos otorgados por los establecimientos de crédito.

3. Invertir temporalmente sus recursos en títulos de deuda emitidos por la Nación, el Banco de la República, los establecimientos de créditos u otras instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera, cuando se presenten excedentes de liquidez”.

4. Efectuar recompra de tierras.

5. Comprar total o parcialmente los pasivos no financieros destinados a la actividad agropecuaria y vencidos a 31 de diciembre de 2013 a favor de terceros, y convenir con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiriera, así como la forma de pago, para lo cual su Junta Directiva señalará condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a las normas vigentes y a los criterios técnicos y de valoración que defina el Gobierno Nacional.

Artículo 14. *Modificación funciones Junta Directiva del FONSA sobre recuperación de cartera.* Modifíquese el artículo 8° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“**Recuperación de cartera.** Autorízase a la Junta Directiva del Fondo de Solidaridad Agropecuario para reglamentar todo lo concerniente a la recuperación de la cartera adquirida. La Junta Directiva del FONSA podrá determinar el valor a pagar por parte de los beneficiarios, los plazos, periodos muertos y/o de gracia, y decidir sobre las ampliaciones de plazo o reestructuraciones de las obligaciones, y el traslado a los beneficiarios de los descuentos obtenidos en la compra de las mismas”.

Artículo 15. *Acuerdos de recuperación y saneamiento de cartera agropecuaria.* Dada la afectación del sector agropecuario, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normatividad financiera y comercial, aplicable a los establecimientos de crédito, facúltase al Banco Agrario de Colombia S. A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, normalizada, castigada o siniestrada a 31 de diciembre de 2013, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional por decreto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.

Artículo 16. *Línea de crédito para el pago de pasivos no financieros.* Autorícese a la Comisión Na-

cional de Crédito Agropecuario para crear y definir los requisitos de una línea de crédito para financiar el pago de pasivos no financieros a cargo de los productores agropecuarios, con terceros, destinados a financiamiento de la actividad agropecuaria, vencidos al 31 de diciembre de 2013.

Los productores a que se refiere el presente artículo corresponden a los definidos en el artículo 11 de la presente ley.

Artículo 17. *Del capital y naturaleza jurídica de Finagro*. Adóptense las siguientes medidas con el propósito de estimular el fortalecimiento de Finagro, como entidad que facilita el acceso al crédito en el sector agropecuario:

3. Los aportes de los accionistas de Finagro diferentes a la Nación y el Banco Agrario de Colombia S. A., podrán computar como parte de la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario bajo los términos que determine la Junta Directiva del Banco de la República.

4. Finagro continuará sometiéndose exclusivamente al régimen propio de las sociedades de economía mixta no asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, independientemente de la participación de capital público en su patrimonio.

Artículo 18. *Deducción, provisiones y reservas del Fondo Agropecuario de Garantías*. Modifíquese el artículo 175 del Estatuto Tributario, que fue adicionado por el artículo 129 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

“**Artículo 175.** El Fondo Nacional de Garantías tendrá derecho a deducir anualmente el valor de las reservas técnicas o de siniestralidad constituidas durante el respectivo ejercicio. En igual forma podrá proceder el Fondo Agropecuario de Garantías de que trata la Ley 16 de 1990 respecto a sus provisiones y reservas”.

Artículo 19. *Otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal*. Para facilitar la administración financiera del Certificado de Incentivo Forestal entiéndase todos los efectos que las alusiones a la celebración de un contrato para el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), de que trata la Ley 139 de 1994, se referirán a un acto administrativo expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que este delegue.

TÍTULO II

DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (CORPOICA)

Artículo 20. *Recursos de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)*. El Gobierno Nacional transferirá anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), para el desarrollo de sus funciones de apoyo al sector agropecuario en ciencia, tecnología e innovación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Corpoica concertarán las metas y resultados que se alcanzarían con los recursos que se transfieran.

Corpoica es una entidad pública descentralizada indirecta, de carácter científico y técnico, de participación mixta, sin ánimo de lucro, regida por las normas del derecho privado previstas para las corpo-

raciones en el Código Civil, de acuerdo con el Decreto-ley 393 de 1991, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, y las leyes que los modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Con el propósito de contribuir a mejorar la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario, la definición de las metas y resultados referidos en el presente artículo consultará las necesidades de los sistemas de producción agropecuarios de los productores rurales, especialmente aquellas de los pequeños productores, así como los requerimientos de investigación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en materia sanitaria y fitosanitaria.

En caso de disolución y liquidación de Corpoica, todos los bienes y recursos de esta Corporación pasarán al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o a la entidad que haga sus veces.

Parágrafo 2°. Todos los recursos públicos que administren o ejecuten vía transferencia o convenio cualquier entidad del Orden Público o Privado tendrán el control y vigilancia fiscal y administrativa por parte de la Contraloría y la Procuraduría General de la República.

Artículo 21. Eliminado.

Artículo 22. *Autorización para uso de saldos de convenios*. Autorícese a las Entidades Públicas del orden nacional que hayan financiado convenios o contratos finalizados a 31 de diciembre de 2012 y cuyo ejecutor sea Corpoica, para ceder a favor de dicha Corporación los saldos no ejecutados de tales convenios o contratos para que Corpoica los destine a actividades de ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario.

Artículo 23. *Transitorio*. La Nación asignará de su presupuesto General de la vigencia 2014, los recursos necesarios para atender las disposiciones de la presente ley previo el cumplimiento de las normas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 24. Eliminado.

Artículo 25. Adiciónese un parágrafo al artículo 771-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Parágrafo 3°.** Tratándose de los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables pertenecientes al sector agropecuario, pesquero, acuícola, y forestal la gradualidad prevista en el parágrafo 1° del presente artículo se aplicará de la siguiente manera:

– En el año gravable 2016 el menor entre el ochenta y cinco por ciento (85%) de lo pagado o cien mil (100.000) UVT, o el cincuenta por ciento (50%) de los costos y deducciones totales.

– En el año gravable 2017, el menor entre el setenta por ciento (70%) de lo pagado u ochenta mil (80.000) UVT, o el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los costos y deducciones totales.

– En el año gravable 2018, el menor entre el cincuenta y cinco por ciento (55%) de lo pagado o sesenta mil (60.000) UVT, o el cuarenta por ciento (40%) de los costos y deducciones totales.

– A partir del año gravable 2019, el menor entre cuarenta por ciento (40%) de lo pagado o cuarenta mil (40.000) UVT, o el treinta y cinco por ciento (35%) de los costos y deducciones totales.

El porcentaje del quince por ciento (15%) de los pagos en efectivo sin reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos desconta-

bles, que efectúen los contribuyentes mencionados en el presente parágrafo durante el año 2014, tendrán reconocimiento fiscal en la declaración de renta correspondiente al período gravable 2015.

La gradualidad prevista en el presente parágrafo solo podrá aplicarse para las personas naturales y jurídicas cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior sean inferiores a 92.000 UVT.

Para el año gravable 2015, no tendrá aplicación la gradualidad prevista en el parágrafo 1° de este artículo.

Artículo 26. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones. Dentro de los doce (12) meses siguientes improrrogables a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones, del sector agropecuario, administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional, que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a los períodos gravables 2010 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables, la siguiente condición especial de pago:

3. Si el pago se produce de contado, del total de la obligación principal más los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y período, se reducirán al veinte por ciento (20%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. Para tal efecto, el pago deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

4. Si se suscribe un acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal más los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y período se reducirán al cincuenta por ciento (50%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. Para tal efecto, el pago deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia.

A los responsables del impuesto sobre las ventas y agentes de retención en la fuente que se acojan a lo dispuesto en este artículo se les extinguirá la acción penal, para lo cual deberán acreditar ante la autoridad judicial competente el pago o la suscripción del acuerdo de pago, según el caso, a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 1°. Los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención de los impuestos, tasas y contribuciones administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas y contribuciones del nivel nacional o territorial que se acojan a la condición especial de pago de que trata este artículo y que incurran en mora en el pago de impuestos, retenciones en la fuente, tasas y contribuciones dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del pago realizado con reducción del valor de los intereses causados y de las sanciones, perderán de manera automática este beneficio.

En estos casos la autoridad tributaria iniciará de manera inmediata el proceso de cobro del veinte por ciento (20%) o del cincuenta por ciento (50%), según el caso, de la sanción y de los intereses causados hasta la fecha de pago de la obligación principal, sanciones o intereses, y los términos de prescripción y caducidad se empezarán a contar desde la fecha en que se efectúe el pago de la obligación principal.

Parágrafo 2°. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en el artículo 7° de la Ley 1066 de 2006, el artículo 1° de la Ley 1175 de 2007 y el artículo 48 de la Ley 1430 de 2010, que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el parágrafo 2° de este artículo no se aplicará a los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que, a la entrada en vigencia de la presente ley, hubieran sido admitidos a procesos de reestructuración empresarial o a procesos de liquidación judicial de conformidad con lo establecido en la Ley 1116 de 2006, ni a los demás sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, hubieran sido admitidos a los procesos de reestructuración regulados por la Ley 550 de 1999, la Ley 1066 de 2006 y por los Convenios de Desempeño.

Los sujetos pasivos, contribuyentes, responsables y agentes de retención a los que se refiere este parágrafo que incumplan los acuerdos de pago a los que se refiere el presente artículo, perderán de manera automática el beneficio consagrado en esta disposición. En estos casos la autoridad tributaria iniciará de manera inmediata el proceso de cobro del cincuenta por ciento (50%) de la sanción y de los intereses causados hasta la fecha de pago de la obligación principal, sanciones o intereses, y los términos de prescripción y caducidad se empezarán a contar desde la fecha en que se efectúe el pago de la obligación principal.

Artículo 27. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Esta ley no deroga la Ley 1694 de 2013.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 17 de junio de 2014, al Proyecto de ley número 140 de 2013 Senado, 134 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)*, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

ANTONIO GUERRA DE ESPRIELLA
Ponente

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Ponente

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el día 17 de junio de 2014 según texto propuesto para segundo debate con modificaciones.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.

1.1

UJ-0911/14

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 124 de 2013 Senado, *por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.*

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto de la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 124 de 2013 Senado, *por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.*

I. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria busca el desarrollo de las zonas de frontera, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones y la integración con los países vecinos¹, para lo cual establece los principios que regirán la materia, su ámbito de aplicación, un régimen económico especial, así como uno de desarrollo social, estrategias para el fortalecimiento institucional y finalmente, pretende revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para regular la situación particular de las comunidades étnicas minoritarias ubicadas en los municipios, departamentos y regiones fronterizas de nuestro país.

II. Antecedentes legales y jurisprudenciales sobre la materia

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que se refieren a las fronteras en nuestro país, se expidió la Ley 191 de 1995, *“por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”* la cual estableció un régimen especial para los departamentos, municipios y corregimientos fronterizos, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

¹ Artículo 1º del Proyecto de ley número 124 de 2013 Senado, *por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.*

La Corte Constitucional en Sentencia C-076 de 1997, señaló en su momento, que dicho cuerpo legal *“(…) busca fijar ciertos parámetros que permitan no sólo el desarrollo y progreso de estas áreas, sino su integración con el resto del país y los Estados vecinos. En materia fronteriza, la Ley 191 de 1995 es la espina dorsal de la legislación en este campo”*.

III. Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al proyecto de ley

Esta Cartera se permite realizar las siguientes consideraciones constitucionales, legales y fiscales, de acuerdo con el orden del articulado de la iniciativa:

• De orden constitucional

En primer lugar, la Iniciativa incluye dentro de su ámbito de aplicación, al departamento Archipiélago de San Andrés, a pesar de que por mandato del artículo 310 de la Constitución Política, este Departamento tiene un régimen especial en materia fiscal y de comercio exterior, desarrollado en las Leyes 47 de 1993 y 915 de 2004.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia le asigna al Congreso de la República la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150 C. P.) pero a su vez, establece los parámetros para su ejercicio; por tal razón, se reservan determinadas materias a iniciativa del Gobierno Nacional (artículo 154 C. P.) y en otras, se limita su competencia a la fijación de pautas generales (artículo 150 # 19 C. P.) porque la misma Constitución le otorga al Presidente de la República la facultad para desarrollar el Marco fijado legalmente (artículo 189 # 25 C. P.).

Así las cosas, el artículo 154 de la C. P., en relación con las materias reservadas a iniciativa gubernamental, señala que:

“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, 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”**.*

(Negrilla y subrayado fuera de texto).

Sin embargo, como lo ha manifestado la Honorable Corte Constitucional, dicha iniciativa *“(…) no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”*².

En virtud de lo anterior, esta Cartera se abstiene de impartir su aval a las siguientes normas que se encuentran dentro de esta iniciativa de origen parlamentario y se refieren a materias reservadas a iniciativa del Gobierno Nacional:

² Corte Constitucional. Sentencia C-838 de 2008. M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

- El artículo 4° de la iniciativa bajo estudio, incluye como incentivos tributarios, dos exenciones: una al impuesto de renta y complementarios y otra al IVA y gravámenes arancelarios.

- El artículo 5° que establece estímulos aduaneros y arancelarios que no obedece a razones de política comercial.

- El artículo 34 crea la Agencia para el Desarrollo Fronterizo como entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

- El artículo 36 porque reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias.

En cuanto a las competencias normativas compartidas entre el Legislativo y el Ejecutivo, de que trata nuestro sistema constitucional para algunas materias, los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, disponen:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Ver artículo 1° Decreto Nacional número 1919 de 2002;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros **de acuerdo con la ley**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Sobre las particularidades de una ley marco, la Corte Constitucional en Sentencia C-955 de 2000³, se pronunció en el siguiente sentido:

“Esta Corporación, en torno a las características de las leyes marco, ha advertido:

“1°. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guían

la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto. (Subrayado fuera de texto).

2°. **Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria.** (Subrayado fuera de texto).

3°. **Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido.** (Subrayado fuera de texto).

4°. **En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.**

5°. **Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.**

6°. **Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o “marcos” dados por el legislador en la respectiva ley. (Cfr. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992. M. P.: Doctor Ciro Angarita Barón).**

Insiste la Corte en que mediante las leyes denominadas “marco” el Congreso debe limitarse a expedir las normas generales, objetivos y criterios a los que habrá de sujetarse el Gobierno para regular, de manera concreta, mediante decretos, las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución”.

Confrontado lo expuesto con el artículo 5° del proyecto de ley que nos ocupa, se evidencia que este último no reúne los requisitos que la Constitución Política y la Corte Constitucional han señalado para este tipo de leyes y por el contrario, se aparta francamente de la naturaleza misma de las leyes marco, lo anterior aunado a que el proyecto de ley no cuenta ni con iniciativa gubernamental ni con el respectivo aval que subsane el vicio de constitucionalidad.

Es importante señalar que el artículo 32 de la iniciativa se refiere a los Planes de Desarrollo Nacional y de las Entidades Territoriales Fronterizas, materia que según lo dispuesto en el artículo 151 (“*Plan General de Desarrollo*”) de nuestra Carta corresponde a ley orgánica. En este caso, la norma implicaría una modificación a la ya existente Ley 152 de 1994⁴, que regula la materia. Por tanto, la norma adolecería de un vicio que afectaría su constitucionalidad, teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley es ordinario y para su aprobación requiere una votación diferente a la establecida para las leyes orgánicas.

³ Corte Constitucional. M. P.: José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

De otra parte, nuestro Ordenamiento Superior⁵ prohíbe las rentas de destinación específica, salvo “*las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías*”. Sin embargo, el proyecto de ley bajo análisis pretende financiar Fondo de Compensación y Desarrollo Fronterizo, creado por el artículo 7° con la cesión del 5% de los ingresos tributarios recaudados por impuestos a las importaciones, lo que vulnera abiertamente lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución Política, porque el supuesto a regular no se enmarca dentro de ninguna de las excepciones establecidas en la norma.

Para finalizar, el artículo 36 del proyecto de ley reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de 6 meses para expedir las normas regulatorias de asuntos que requieran implementación particular para las comunidades étnicas minoritarias.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado así:⁶

“5.2.1. En virtud del artículo 150 de nuestra Carta Política, la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente este puede autorizar al Presidente de la República para legislar, indicando el alcance de las facultades en forma expresa y precisa a través de la ley habilitante. El precitado artículo, en el numeral 10, estableció un conjunto de reglas y limitaciones dirigidas, por una parte a regular su otorgamiento por parte del Congreso y por otro, a delimitar su ejercicio por parte del ejecutivo.

5.2.2. Del texto constitucional se deduce que el otorgamiento de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, se apoya en las siguientes consideraciones constitucionales: (i) consisten en la delegación de “precisas” competencias legislativas del Congreso, por su propio titular; (ii) tal habilitación legislativa faculta al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley; (iii) están condicionadas a que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, (iv) **deben ser solicitadas al Congreso de la República, por el Gobierno Nacional**; (v) para su aprobación se requiere de la mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras; (vi) tienen una limitación temporal, pudiéndose otorgar hasta por un término de seis (6) meses; y (vii) no se pueden conferir para la expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas, decretar impuestos, ni para la creación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras. (Artículo 150, núm. 10 y 20)”.

(Negrilla y subrayado fuera de texto).

Dichas facultades además de no cumplir con las exigencias legales y jurisprudenciales señaladas, pretenden subsanar la ausencia de consulta previa a la iniciativa, ya que de conformidad con la exposición de motivos los departamentos fronterizos albergan el 49% de la población indígena del país, el 22% de la población afrocolombiana y toda la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que a simple vista demuestra que las normas contenidas en el proyecto de ley bajo análisis inciden directamente en estas comunidades étnicas.

• De orden legal

De forma general, hay que anotar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano existen actualmente normas que consagran beneficios tributarios similares a los aquí propuestos y teniendo en cuenta que el artículo 38 (vigencias y derogatorias) tiene una redacción bastante amplia, no es claro qué normas se derogarían de prosperar la iniciativa. En consecuencia, de aprobarse el proyecto de ley podrían presentarse conflictos normativos con las Leyes 223 de 1995 “*por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones*”⁷; 191 de 1995 “*por medio de la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera*”⁸; 677 de 2001 “*por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales*”⁹; 1429 de 2010 “*por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*”⁸ y con el Estatuto Tributario, entre otros.

De otra parte, en relación con el artículo 6° de la iniciativa que modifica el artículo 49 de la Ley 191 de 1995⁹, que autorizaba la adopción de la estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, hay que señalar que su redacción no es lo suficientemente precisa y genera incertidumbre respecto de la autorización para los municipios de que trata el parágrafo 3° de este artículo, dado que tal y como está escrita la norma, cualquier municipio de departamento fronterizo, independientemente de su condición de fronterizo, podría adoptar la estampilla, lo que escapa a la lógica de la regulación propuesta.

Aunado a lo anterior debe señalarse que la proliferación de este tipo de gravámenes ha generado un efecto inesperado; de un lado, un aumento en la carga impositiva en las entidades territoriales y del otro, un doble impacto en sus finanzas, debido a la nulidad de ordenanzas y acuerdos que adoptan el tributo, por

⁷ Artículo 270. Exclusión del impuesto sobre las ventas en el departamento del Amazonas. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 191 de 1995, la exclusión del régimen del impuesto sobre las ventas se aplicará sobre los siguientes hechos: a) La venta de bienes realizadas dentro del territorio del departamento del Amazonas; b) La prestación de servicios realizados en el territorio del departamento del Amazonas.

⁸ Artículo 4°. Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta. (...) Cero por ciento (0%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en los dos primeros años gravables, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Veinticinco por ciento (25%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el tercer año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Cincuenta por ciento (50%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas, en el cuarto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Setenta y cinco por ciento (75%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas en el quinto año gravable, a partir del inicio de su actividad económica principal.

Ciento por ciento (100%) de la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal según corresponda a las personas naturales o asimiladas del sexto año gravable en adelante, a partir del inicio de su actividad económica principal.

⁹ “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera”.

⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 359.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-711 de 2012. M. P.: Mauricio González Cuervo.

excesos de las corporaciones administrativas al fijar los hechos generadores de las estampillas. Así que se debería reevaluar si la estampilla, es el medio idóneo para mejorar el ingreso de los municipios y departamentos fronterizos, máxime cuando la misma lleva vigente cerca de dos (2) décadas.

Con relación a la destinación del 25% del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco) a que se refiere el literal b) del artículo 7º, hay que señalar que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014¹⁰ realizó la destinación de sus recursos así: “en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial y en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, para proyectos de inversión previamente aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el cincuenta por ciento (50%) restante para el Gobierno Nacional”. Así las cosas, de aprobarse la iniciativa se desfinanciarían los sectores a los cuales se asignaron los recursos y no se menciona una fuente alternativa de ingresos para las inversiones que hoy se sustentarán con estos recursos.

En cuanto al artículo 12 del proyecto, vale la pena señalar que la Ley 769 de 2002¹¹, prohíbe la nacionalización de vehículos usados; no obstante y presumiendo que se trate de vehículos nuevos exclusivamente, es necesario que la redacción se adecue a lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley 633 de 2000¹², que señala que el 100% del impuesto sobre vehículos automotores, es de propiedad de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, ya que la internación de vehículos es de su competencia.

En relación con el Régimen de Desarrollo Social propuesto en el Título IV, es necesario advertir que introducir inflexibilidades en el gasto de los Ministerios, limita la gestión institucional considerando que reduce su presupuesto y no se encuentra sustentado que los porcentajes allí establecidos se encuentren ajustados a las necesidades de las zonas fronterizas.

En este sentido, es pertinente señalar que cada una de las obras y compromisos identificados en el proyecto de ley dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto número 111 de 1996) que al respecto establece:

“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien

¹⁰ “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”.

¹¹ “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

¹² “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.

haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, ha manifestado:¹³

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”.

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales, y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto, dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Ahora bien, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno Nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria¹⁴. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presu-

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 1996. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ El artículo 154 de la Constitución señala: “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, 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. (Cita dentro de la sentencia).

puesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto número 111 de 1996–, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”¹⁴ y que “la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevar a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.)”¹⁵.

(Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por último y teniendo en cuenta lo manifestado sobre la autonomía de los órganos de la Rama Ejecutiva en la elaboración del Presupuesto General de la Nación y en la ordenación del gasto, de prosperar el proyecto de ley los gastos que guarden relación con el Régimen de Desarrollo Social, solo se incorporarán en la medida que sean priorizados por las entidades del sector administrativo que se involucren al respecto.

En el parágrafo 2° del artículo 32 y en el artículo 33 se establece que de los recursos de inversión asignados sectorialmente en el Presupuesto General de la Nación, se destinará como mínimo un 15% al financiamiento de los proyectos radicados en el BPIN para ser ejecutados en los departamentos fronterizos, y se dispone que dichos departamentos no podrán recibir recursos inferiores al 12% del Presupuesto de Inversión Social de la Nación en cada vigencia fiscal. Al respecto se recalca lo expuesto anteriormente en el sentido de que este proyecto, además de pretender que las zonas fronterizas no tributen, busca que se asignen forzosamente unos porcentajes de recursos a estas zonas, afectando la inversión pública en todo el territorio nacional. De esta manera se estaría atentando contra el preámbulo mismo

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001. M. P.: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MM. PP.: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

de la Carta Magna que señala que uno de sus objetivos es “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”.

• De impacto fiscal

Frente a los beneficios tributarios es necesario señalar que su **impacto en las finanzas públicas es completamente negativo y difícilmente cuantificable**, si se considera que erosionan las bases gravables de los diferentes impuestos, aumentan la complejidad del sistema tributario y de los costos de administración y cumplimiento, y promueven las prácticas de evasión y elusión o de “búsqueda de rentas” por parte de los agentes económicos.

Es necesario señalar que actualmente en los municipios decretados por el Gobierno Nacional como zonas de frontera, los combustibles líquidos se encuentran exentos de IVA, arancel e impuesto nacional a la gasolina y el ACPM, y lo que pretende la iniciativa en el artículo 10 es que dichos beneficios se extiendan también a los departamentos zonas de frontera. Lo anterior implica que el beneficio cobije a todo el departamento, aun cuando dentro de su territorio solo tenga uno o dos municipios fronterizos, lo cual además de ser desproporcionado tiene un impacto fiscal muy alto.

En general, lo pretendido por los artículos 4° y 5° afectaría los ingresos corrientes de la Nación y generaría una desfinanciación de los planes y programas de desarrollo económico y social de las obras públicas que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, al igual que las leyes que organizan a las Ramas Judicial y Legislativa y al Ejecutivo (Ministerios, Departamentos Administrativos Públicos, Superintendencias, Agencias, Fuerzas Militares y de Policía, Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Registraduría, entre otros).

Dentro de las estimaciones posibles encontramos que, por ejemplo, el literal a) del artículo 7° (cuya inconstitucionalidad ya fue explicada), solo tomando IVA como referente, para el año 2012 la suma hubiera ascendido a los **\$800.000 millones, valor equivalente al 1% de los ingresos tributarios de ese año, lo que implicaría poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Nación y el cumplimiento de las metas fiscales fijadas con la Regla Fiscal.**

De otra parte, la creación de la Agencia para el Desarrollo Fronterizo en el artículo 34 implicaría un gasto anual promedio aproximado de **\$25.000 millones¹⁶ que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.**

Ahora bien, en el siguiente cuadro se relacionan los costos de aquellos artículos que implican una erogación de recursos adicionales por parte de la Nación –y en beneficio de los municipios, departamentos y/o regiones de frontera– y que en la medida de lo posible lograron cuantificarse, dada la redacción de las normas propuestas:

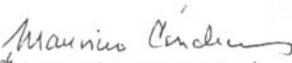
¹⁶ Corresponde al promedio del gasto anual en funcionamiento de la Agencia Nacional de Infraestructura (\$52.000 millones), Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (\$22.000 millones), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (\$18.000 millones) y Agencia Nacional del Espectro (\$9.000 millones).00 millones), Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (\$22.000 millones), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (\$18.000 millones) y Agencia Nacional del Espectro (\$9.000 millones).

COSTOS ANUALES PARA LA NACIÓN (PROYECTO DE LEY 124/13 SENADO)				
Artículo	Entidad encargada	Concepto	Cantidad	Valor en miles de millones de \$ ¹⁷
10 (Par. 2)	Ministerio de Minas y Energía	Descuento del 20% sobre el precio promedio del mercado de la energía eléctrica consumida con fines industriales en los departamentos de frontera.	20% de la demanda industrial de energía eléctrica en los departamentos fronterizos.	113 ¹⁸
11	Ministerio de Agricultura	Programas de Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural, Incentivo para la Capitalización Rural. Certificado de Incentivo Forestal alianzas productivas distritos de riego y drenaje y programas de desarrollo rural integral en los municipios de frontera.	Por lo menos un 14% del presupuesto anual	153
13	Ministerio de Comercio	Programa de constitución, formalización y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas en los municipios de frontera	14% del presupuesto anual	80
16	Ministerio de Minas y Energía	Proyectos sostenibles de interconexión y desarrollo de soluciones alternativas de generación y distribución de energía eléctrica en los departamentos de frontera.	Por lo menos el 50% del Fondo de Apoyo a las Zonas no Interconectadas (Fazni) y el Fondo de Apoyo a la Energización Rural (FAER)	105
18	Ministerio de Educación	Proyectos de investigación en innovación y tecnología en regiones de frontera.	5% de sus inversiones	96
18	Colciencias		5% de sus inversiones	18
20	Ministerio de Educación	Programas y proyectos relacionados con el Título III de la Ley 115 de 1994 en los municipios de frontera.	Incrementar en por lo menos 10%	
22	Ministerio de Educación	Estrategia de acompañamiento a las entidades territoriales y otros	Un porcentaje del presupuesto	
23	Nación	Desarrollar programas y aumentar cobertura en educación superior de los municipios de frontera	70% del valor del concepto	
25	Ministerio de Cultura	Fortalecimiento de programas y otros en los municipios de frontera	No especificado	
26	Coldeportes	Fortalecimiento de programas y otros en los municipios de frontera	No especificado	
29	Ministerio de Vivienda	Programa de agua potable y saneamiento básico en los departamentos y municipios de frontera.	14% del presupuesto de inversión en agua y saneamiento básico	44
30 (Par.)	Gobierno Nacional	Plan de gobernanza integral binacional	No especificado	
34	Ministerio de Relaciones Exteriores	Creación de la Agencia para el Desarrollo Fronterizo	25 ¹⁹	

Finalmente, la aprobación de la iniciativa podría afectar seriamente la estabilidad de las finanzas públicas ya que en resumen, el valor de la presente iniciativa supera los **\$634.000 millones anuales**, recursos que no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En consecuencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley que se analiza en este documento, no sin antes manifestar nuestra firme voluntad y compromiso de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,


MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
 Ministro de Hacienda y Crédito Público
 DAFPI/DGPM/DGPP/NCIAN
 DCB

Copia: H.S. Juan Fernando Cristo Bustos - Autor/Ponente
 H.S. Carlos Barrija Peñaranda- Autor/Ponente
 H.S. Jorge Eliécer Ballesteros Borrero- Autor
 H.S. Félix José Valera Ibáñez- Autor
 H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre-Autor/Ponente

D: Gregorio Eljach Pacheco - Secretario de la Plenaria del Senado de la República, para que obre dentro del expediente

CONTENIDO

Gaceta número 318 - Jueves, 26 de junio de 2014
 SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**
TEXTO APROBADOS EN PLENARIA
 Texto aprobado en sesión plenaria de la República el día 17 de junio de 2014 al Proyecto de ley número 140 de 2013 Senado, 134 de 2013 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)..... 1
CONCEPTOS JURÍDICOS
 Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 124 de 2013 Senado, por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana..... 7

¹⁷ Información proveniente de las apropiaciones contenidas en la presente vigencia fiscal, Ley 1687 de 2013, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014”.

¹⁸ Corresponde al 16% del valor demandado nacional de energía eléctrica por el sector industrial en el año 2013. 16% es la proporción de la población de los 13 departamentos fronterizos sobre el total. Los datos de demanda y precios de energía eléctrica provienen de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME).

¹⁹ Corresponde al promedio del gasto anual en funcionamiento de la Agencia Nacional de Infraestructura (\$52.000 millones), Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (\$22.000 millones), Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (\$18.000 millones) y Agencia Nacional del Espectro (\$9.000 millones).