

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7ª N° 8—68
Ciudad



Radicado: 2-2021-018411

Bogotá D.C., 15 de abril de 2021 18:47

Radicado entrada
No. Expediente 15110/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 009 de 2020 Cámara “por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el Covid-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones frente a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “(...) *modificar, adicionar o derogar algunas de las disposiciones de los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar y superar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y responder a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis*”

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Para el efecto, el Proyecto de Ley pretende modificar los Decretos Legislativos 4411, 4602, 4643, 4754, 5185, 5376, 5407, 5458, 5759, 57910, 77111, 80612 y 81413 de 2020, con el fin de lograr los fines propuestos por la iniciativa legislativa.

En ese sentido, el artículo 2 del Proyecto de Ley pretende que se garantice el acceso al agua potable en todos los municipios y distritos del país, y el artículo 3 establece que su financiamiento será con recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

Por su parte, el artículo 4 de la iniciativa busca que el Gobierno nacional garantice en el término de 2 años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, el acceso al mínimo esencial de internet a la población colombiana en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al artículo 5 del Proyecto de Ley, éste establece de manera permanente el reconocimiento por parte del empleador al trabajador el valor del auxilio de transporte como “auxilio de conectividad digital” a los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLV) y que desarrollen su labor en su domicilio. En cualquier caso, ambos auxilios no serán acumulables.

El artículo 6 del Proyecto de Ley propone excluir de manera permanente del impuesto sobre las ventas -IVA los servicios de conexión y acceso a voz e internet móviles, cuyo valor no supere una (1) Unidad de Valor Tributario – UVT.

Los artículos 8 y 9 del Proyecto de Ley pretenden que el Ministerio de Transporte reintegre lo correspondiente a la devolución de aportes al programa de reposición del parque automotor que refiere el artículo 1 del Decreto Legislativo 575 de 2020, más lo correspondiente al reintegro de los cinco mil millones de pesos que fueron asignados del Presupuesto General de la Nación de la presente vigencia fiscal al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga – FOMPACARGA –, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con el Banco de Comercio Exterior de Colombia para promover el acceso a créditos a personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte.

Por otro lado, la propuesta prevista en el artículo 15 del Proyecto Ley modifica el artículo 1 del Decreto Legislativo 814 de 2020, incluyendo una vigencia fija de 2 años en la autorización del Gobierno nacional para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias de los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. Asimismo, el artículo 16 del Proyecto de Ley modifica el artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020 (mediante el cual se creó el Programa Ingreso Solidario) estableciendo una vigencia de 2 años para el Programa, y prioriza la entrega de transferencias monetarias no condicionadas a las regiones PDET previstas en el Decreto 893 de 2017¹⁴.

¹ Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

² Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³ Por el cual se disponen medidas “con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

⁴ Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁵ Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁶ Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁷ Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁸ Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁹ Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e Infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

¹⁰ Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹¹ Por el cual se dispone una medida para garantizar el acceso a servicios de conectividad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

¹² Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³ Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

¹⁴ Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET.

En relación con la propuesta del artículo 17 de la iniciativa, la medida se relaciona con la posibilidad de acceder a una reducción de hasta 10% en el impuesto de predial de los inmuebles para explotación comercial, que hayan sido objeto de la aplicación de la medida de clausura de establecimientos prevista en la Resolución 453 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁵.

Así las cosas, frente a las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa, resulta oportuno efectuar las siguientes observaciones:

1. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 441 de 2020.

El Decreto Legislativo 441 de 2020 estableció disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. La iniciativa busca modificar el artículo 2 y 3 del Decreto Legislativo 441 de 2020 de la siguiente manera:

~~Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Garantía de acceso al agua potable.~~ *~~Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán garantizarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.~~*

Parágrafo 2. *Los municipios y distritos garantizarán el suministro del mínimo vital de agua potable permanente a la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentre en situación de vulnerabilidad en su territorio, el cual no podrá ser suspendido y/o cortado, ni siquiera en los casos de impago.*

~~Artículo 3. Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico.~~ *~~Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios, distritos y departamentos para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para financiar medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsables, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico. (Se tachan los apartes que se buscan eliminar y se subrayan los apartes que se buscan adicionar).~~*

Al respecto, se considera inconveniente la eliminación de los apartes tachados en el inciso 1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020, toda vez que la redacción de lo dispuesto en el artículo vigente, referente al acceso al agua potable, está enmarcada en la situación de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. Así las cosas, el presupuesto asignado para cubrir esa disposición corresponde a gastos extraordinarios, y, por tanto, la eliminación de los apartes iniciales de la norma conllevaría a que este gasto tenga una vigencia superior a la que el Ministerio de Salud y Protección Social establezca y por fuera de la emergencia en comento.

En relación con la eliminación de los apartes señalados en el artículo 3 del Decreto Legislativo 441 de 2020, es pertinente indicar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas". De igual forma, se debe tener en cuenta que la legislación colombiana tiene previsto en la Ley 1176 de 2007¹⁶ la destinación de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico.

Por tanto, para el caso de la financiación extraordinaria de ese servicio, la Nación tendría que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados en el presupuesto para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para cumplir con lo establecido en el articulado referente al suministro del mínimo vital de agua potable permanentemente a la población

¹⁵ Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

en situación de vulnerabilidad. Estos costos fiscales adicionales para las entidades generarían presiones de gasto futuros, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto Sectoriales.

2. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 464 de 2020.

El artículo 4 de la iniciativa en estudio pretende adicionar el artículo 4A al Decreto Legislativo 464 de 2020, para efectos de que el Gobierno nacional garantice, en el término de 2 años, el acceso al mínimo esencial de internet a la población en situación de vulnerabilidad en su territorio.

Sobre el particular, según el Boletín Trimestral de las TIC para el primer trimestre del 2020, publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones¹⁷, en términos de cobertura se estima que “el número de accesos fijos a Internet por cada 100 habitantes en el país se situó en 14,0”, mientras que “el número de accesos a Internet móvil por cada 100 habitantes se situó en 58,4 en el país al término del primer trimestre de 2020”. Ahora bien, con el fin de dimensionar el crecimiento en términos de cobertura que ha tenido el acceso a Internet, se estima que para el cierre del primer trimestre del 2020, “el total de accesos fijos a Internet en Colombia alcanzó los 7,13 millones, es decir, 330.000 accesos más que los registrados en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior, cuando se alcanzó una cifra de 6,8 millones”; por su parte, “el total de accesos a Internet móvil en Colombia alcanzó los 29,8 millones, 1,6 millones más que los registrados en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior”.

Bajo este contexto y reconociendo la creciente necesidad de ampliar la cobertura y garantizar el acceso a internet, el Gobierno nacional ha ejecutado, a través del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, proyectos de inversión orientados a atender a la población no sólo en términos de cobertura, sino de mejoras en la calidad de la prestación del servicio. Particularmente, en la actual vigencia, el FUTIC tiene en ejecución proyectos de inversión como el titulado “Desarrollo masificación acceso a internet nacional”¹⁸, el cual tiene como objetivo “Fomentar la asequibilidad de acceso a las TIC para hogares y personas de menores ingresos”.

Lo anterior está enmarcado en lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 1341 de 2009¹⁹, que establece:

“ARTÍCULO 38. MASIFICACIÓN DEL USO DE LAS TIC Y CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, revisará, estudiará e implementará estrategias para la masificación de la conectividad, buscando sistemas que permitan llegar a las regiones más apartadas del país y que motiven a todos los ciudadanos a hacer uso de las TIC.

PARÁGRAFO. Las autoridades territoriales implementarán los mecanismos a su alcance para gestionar recursos a nivel nacional e internacional, para apoyar la masificación de las TIC, en sus respectivas jurisdicciones.”

Lo anterior es concordante con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019²⁰:

“En desarrollo de los artículos 16, 20 Y 67 de la Constitución Política el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Adicionalmente, el Estado establecerá programas para que la población pobre y vulnerable incluyendo a la población de 45 años en adelante, que no tengan ingresos fijos, así como la población rural, tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de Internet, así como la

¹⁷ Recuperado de: https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-151338_archivo_pdf.pdf

¹⁸ Proyecto de Inversión a cargo del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Código BPIN 2018011000401.

¹⁹ Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

promoción de servicios TIC comunitarios, que permitan la contribución desde la ciudadanía y las comunidades al cierre de la brecha digital, la remoción de barreras a los usos innovadores y la promoción de contenidos de interés público y de educación integral.” (Subrayado fuera de texto)

De igual forma, es pertinente aclarar que la ejecución de este tipo de proyectos se realiza acorde con lo estipulado en el Documento CONPES 3968 del 30 de agosto de 2019 “Declaración de importancia estratégica del proyecto de desarrollo, masificación y acceso a internet nacional, a través de la fase II de la iniciativa de incentivos a la demanda de acceso a internet”.

De esta manera, es evidente que el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos presupuestales para garantizar el acceso a Internet, garantizando la ampliación de la cobertura del servicio y un aumento en su calidad. No obstante, la brecha de personas que no tienen acceso a Internet aún es muy amplia, por lo que, al considerar la implementación de un “Mínimo esencial de Internet”, implicaría que la Nación tuviese que realizar una inversión extraordinaria para atender las necesidades en términos de conectividad y cobertura en el marco de lo estipulado en el artículo 11 de la Ley 142 de 1994²¹. Es por ello que a juicio de este Ministerio la implementación de las modificaciones propuestas en la iniciativa del asunto implicaría que la Nación tuviese que incurrir en gastos de inversión extraordinarios orientados a la construcción y puesta en marcha de la infraestructura necesaria para garantizar que todos los ciudadanos puedan tener acceso al servicio con ciertos parámetros de calidad y suficiencia, siendo estos costos dependientes de las condiciones geográficas y las dificultades logísticas de las regiones del país.

Ahora bien, si lo que se pretende con la modificación propuesta es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Asimismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

3. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 771 de 2020.

El artículo 5 del Proyecto de Ley busca modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo 771 de 2020, con el fin de establecer de manera permanente el reconocimiento por parte del empleador del valor establecido para el auxilio de transporte como “auxilio de conectividad digital” a los trabajadores que devenguen hasta 2 SMLMV, así:

“Parágrafo transitorio. De manera temporal y transitoria, mientras esté vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus CQVID-19, A partir de la vigencia de la presente ley, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables. Lo anterior no será aplicable a los trabajadores que se desempeñan en la modalidad de teletrabajo, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008.”

Frente a esta propuesta, se encuentra que la misma no constituye un aumento en los costos laborales no salariales de los empleadores al suponer que los auxilios no son acumulables. No obstante, se considera que deberán ser los Ministerios del Trabajo y de las Telecomunicaciones las entidades que determinen, en definitiva, la conveniencia de esta inclusión.

4. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 540 de 2020.

El artículo 6 del Proyecto de Ley tiene como fin la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 540 de 2020 para efectos de extender indefinidamente la exención del impuesto sobre las ventas -IVA para aquellos servicios de voz e internet que tengan un valor inferior a una (1) Unidad de Valor Tributario -UVT.

²¹ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Al respecto, vale la pena recordar que el artículo 2 del Decreto Legislativo 540 de 2020 establecía que dicha exención tendría una duración de 4 meses a partir de la expedición del mencionado decreto legislativo. Teniendo en cuenta lo anterior, dicha exención se cumplió el día 13 de agosto de 2020.

Así las cosas, es necesario realizar un estudio del impacto fiscal que tendría dicha exención, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)"

Revisado el informe de ponencia de la iniciativa bajo estudio no se encuentra la inclusión expresa de los costos fiscales de la mencionada propuesta, ni tampoco la fuente de ingreso adicional que serviría para cubrir los costos que generaría la misma.

Por su parte, es importante mencionar que, actualmente, los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de menos de 1.5 UVT ya tienen un tratamiento preferencial tributario. Así las cosas, están gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) del impuesto nacional al consumo. Este gravamen solo aplica a la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación móvil que exceda de uno punto cinco (1.5) UVT mensual.

Una nueva exclusión supone un costo fiscal adicional por una reducción de los ingresos del Gobierno Nacional Central que no se encuentra considerado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

5. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 575 de 2020.

El artículo 8 de la iniciativa adiciona un párrafo al artículo 1 del Decreto Legislativo 575 de 2020, mediante el cual se modifica el inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993, en el que se establecen los lineamientos del Programa de Reposición del Parque Automotor. Asimismo, el artículo 8 en mención adiciona un párrafo en el que se señala lo siguiente:

"Párrafo 4º. *El Ministerio de Transporte, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, generará los mecanismos económicos que permitan el reintegro de los recursos retirados de los programas de reposición, garantizando así que no se afecte la reposición del parque automotor y el derecho a gozar de un ambiente sano."*

Por su parte, el artículo 9 del Proyecto de Ley adiciona un párrafo al artículo 7 del Decreto Legislativo 575 de 2020, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 7. Recursos del Fondo Nacional de Modernización. *Destínase por una única vez, hasta la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000), de los recursos asignados del presupuesto general de la Nación de la presente vigencia fiscal al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga - FOMPACARGA -, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con el Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex para promover el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte, con el fin de mitigar los efectos económicos del COVID 19.*

Parágrafo. *El Ministerio de Transporte garantizará el reintegro de los recursos al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga - FOMPACARGA."*

Sobre el particular, es pertinente resaltar que los artículos 8 y 9 del Proyecto de Ley ocasionarían que el Ministerio de Transporte tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), que ascenderían a los

cinco mil millones de pesos que fueron asignados del PGN para la suscripción de convenios con el Banco de Comercio Exterior de Colombia, más lo correspondiente al reintegro de los ingresos que el Ministerio dejó de percibir a causa de los alivios promovidos en el artículo 1 del Decreto Ley 575 de 2020. Así las cosas, se sugiere la eliminación de los artículos pretendidos, toda vez que lo actualmente contemplado se realizó por única vez y sólo con el objetivo fundamental de mitigar los efectos económicos del COVID-19.

De igual forma, los artículos 8 y 9 estarían en contravía de la Constitución Política en la medida que los asuntos que se pretenden regular son materia de la Ley Orgánica de Presupuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 151²² y 352²³ de la Constitución Política.

6. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 814 de 2020.

La propuesta incluida en el artículo 15 del Proyecto Ley pretende modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo 814 de 2020, con el propósito de establecer una vigencia de 2 años en la autorización del Gobierno nacional para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias de los Programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Sobre este particular, sea lo primero señalar que tanto el Decreto Legislativo 518 de 2020, que crea el Programa Ingreso Solidario, como el Decreto Legislativo 814, que ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas a los programas en comento, no condiciona su aplicación a un término fijo prestablecido, sino que establece que dicha autorización estará vigente por el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

En virtud de dicha autorización, el Gobierno nacional autorizó inicialmente dos (2) giros extraordinarios en la vigencia 2020 para los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción, posteriormente autorizó tres (3) giros extraordinarios para completar cinco (5) giros en dicha vigencia. Así mismo, autorizó cinco (5) giros inicialmente para el programa Colombia Mayor y posteriormente, aprobó cuatro (4) giros adicionales al programa Colombia Mayor, completando así 9 giros autorizados para la vigencia 2020 para este programa.

Para la vigencia 2021, se autorizó para el Programa Familias en Acción, tres (3) giros adicionales y extraordinarios por un valor de \$160.000 por giro, y el complemento de los dos (2) giros ordinarios correspondientes al primer semestre de 2021, de tal manera que el valor total promedio por giro sea equivalente a \$160.000. Para el programa Colombia Mayor autorizó seis (6) giros adicionales y extraordinarios por un valor de \$80.000 por giro, durante el primer semestre de 2021.

De esta manera, establecer una vigencia fija para las transferencias adicionales y extraordinarias de los Programas Sociales del Estado, tal como se propone en el Proyecto de Ley, supone una proyección del comportamiento de la pandemia ocasionada por el COVID-19, sobre la cual existe un alto grado de incertidumbre.

Es pertinente recordar que en el marco de la actual de Emergencia se ha hecho entrega de importantes recursos adicionales para dichos programas, donde, por ejemplo, un giro adicional a Familias en Acción representa alrededor de **\$390 mil millones**, un giro a Jóvenes en Acción cerca de **\$107 mil millones**, y un giro adicional a Colombia Mayor, en promedio, de **\$130 mil millones**.

²² Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

²³ Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

En ese orden de ideas, este Ministerio considera inconveniente condicionar la entrega de recursos a un término fijo como lo pretende la iniciativa. En cualquier caso, otorgar la facultad legal para poder realizar giros extraordinarios, debe quedar sujeto a la disponibilidad presupuestal de la vigencia, además de ser armonizado en el marco de gasto de cada sector involucrado.

Por otra parte, si lo pretendido es obligar a la realización de pagos adicionales por este concepto se necesitarían de ostensibles recursos adicionales que no están contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo respectivas y, adicionalmente, se podría estar generando una inflexibilidad en el presupuesto, con sus consecuentes alteraciones en las metas y los esquemas planteados en la programación presupuestal.

7. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 518 de 2020.

El artículo 16 del Proyecto de Ley busca modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020, estableciendo una vigencia de 2 años para el Programa Ingreso Solidario, y prioriza la entrega de transferencias monetarias no condicionadas a las regiones PDET previstas en el Decreto 893 de 2017.

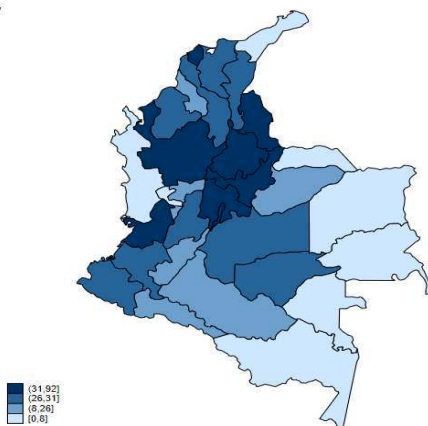
Frente a las modificaciones propuestas se resalta que el Decreto Legislativo 518 de 2020 establece que el Programa Ingreso Solidario entregará transferencias monetarias no condicionadas por el tiempo que duren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020. En virtud de dicha disposición, y ante la incertidumbre de la evolución de la pandemia, el Presidente de la República anunció el pasado 20 de julio de 2020 la extensión del programa hasta junio de 2021²⁴. Así, se garantiza la protección de los ingresos de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad que no reciban auxilios del Estado, a través de otros programas sociales. No obstante, establecer una vigencia fija del Programa, como se propone en el Proyecto de Ley, supone una proyección del comportamiento de la pandemia ocasionada por el COVID-19, sobre la cual existe un alto grado de incertidumbre.

Adicionalmente, el nuevo periodo de tiempo estipulado podría superar el término de duración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y así, se podría prolongar el carácter extraordinario de dichas erogaciones. Se estima que dichos giros podrían ascender, aproximadamente, a **\$7,4 billones** durante el periodo estipulado.

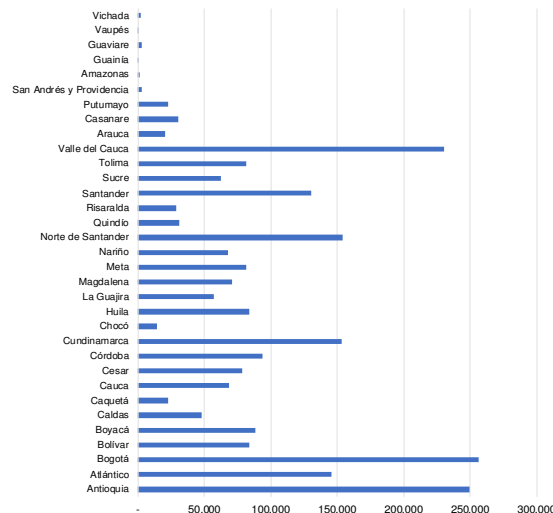
Adicionalmente, el Proyecto de Ley prioriza la entrega de las transferencias no condicionadas a los hogares de las 16 regiones PDET y los 170 municipios previstos en el Decreto 893 de 2017. Frente a esta propuesta, se resalta que el Programa Ingreso Solidario prioriza la condición de vulnerabilidad del hogar, más no una región o municipios específicos. De igual manera, el programa ha tenido un alcance nacional, tal como se puede observar en el siguiente gráfico de dispersión Departamental de Ingreso Solidario para los primeros tres giros del programa, razón por la cual no se considera necesario la priorización regional que se propone en la iniciativa.

²⁴ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-anuncia-que-Ingreso-Solidario-se-extendera-hasta-junio-de-2021-200720.aspx>

Dispersión Departamental Ingreso Solidario
(cifras en miles de millones)



Número de hogares promedio beneficiados en los primeros 3 giros de Ingreso Solidario



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, se destaca que el artículo analizado faculta al Gobierno nacional para modificar los beneficiarios y el monto de las transferencias, así como remplazar el programa de Ingreso Solidario por otro esquema de transferencias monetarias, siempre y cuando dicho esquema propenda por mayor cobertura y mayores montos recibidos por los beneficiarios. Por tanto, se advierte que el impacto fiscal podría ser mayor al estimado. En cualquier caso, es importante resaltar que el Gobierno nacional, en el marco de la reforma fiscal que se encuentra preparando actualmente, se encuentra analizando posibilidades de modificación de los distintos programas sociales que se encuentran vigentes.

8. Modificaciones pretendidas al Decreto Legislativo 579 de 2020.

En relación con la propuesta del artículo 17 del Proyecto de Ley, que pretende adicionar el artículo 6B al Decreto Legislativo 579 de 2020, relacionado con el acceso a una reducción de hasta 10% en el impuesto de predial de los inmuebles para explotación comercial que hayan sido objeto de la aplicación de la medida de clausura de establecimientos prevista en la Resolución 453 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se resalta que dicho descuento supone un menor ingreso a los municipios, el cual deberá ser analizado en conjunto con el impacto del COVID-19 en las finanzas territoriales.

Adicionalmente, esta medida se traduce en la práctica en un tratamiento preferencial en el recaudo del impuesto predial de propiedad de los distritos y municipios, por lo que se evidencia una posible vulneración de los artículos 287²⁵ y 294²⁶ de la Constitución Política que, respectivamente, otorgan autonomía a las entidades territoriales para la administración de sus recursos y prohíben conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las ET.

En este sentido, desde un punto de vista constitucional, esta disminución de la renta endógena significaría una vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales y, por lo tanto, podría resultar inconstitucional. Al respecto, la Corte

²⁵ "ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales."

²⁶ "ARTICULO 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317."

Constitucional ha reiterado en diversa jurisprudencia²⁷ que a pesar de que el Congreso de la República goza de un marco amplio de libertad legislativa en materia tributaria, no por ello puede desconocer la autonomía de las entidades territoriales en cuanto a establecimiento de beneficios fiscales y tratamientos preferenciales que derivan en menores ingresos para las entidades.

Por otra parte, vale la pena anotar que recientemente la Corte Constitucional, mediante sentencia C-448-20, declaró la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de 2020²⁸, que facultó a los gobernadores y alcaldes para que durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 637 de 2020, difirieran hasta en doce (12) cuotas mensuales - y sin intereses - el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales y otorgó beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 678 de 2020.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y solicita, respetuosamente, el archivo de la iniciativa, por considerar que: (i) afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales adicionales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores; (ii) no se incluye expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (iii) establecer una vigencia fija de 2 años para las transferencias adicionales y extraordinarias de los Programas Sociales del Estado e Ingreso Solidario, supone una proyección del comportamiento de la pandemia ocasionada por el COVID-19, sobre la cual existe un alto grado de incertidumbre; (iv) la disminución de una renta endógena podría significar una vulneración al principio de autonomía de las entidades territoriales y, por lo tanto, podría resultar inconstitucional.

En todo caso, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico
VT/DGPPN/DIAN/OAJ/DAF

ELABORÓ: Santiago Cano Arias

REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco

UJ-041/2021

C.Co. Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

²⁷ Véanse, por ejemplo, las sentencias C-219 de 1997, C-414 de 2012 y, recientemente, la Sentencia C-493 de 2019. En la Sentencia C-219 de 1997, la Corte estableció tempranamente las reglas de intervención del legislador en los siguientes términos: "Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias. **En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.**" (Resaltado por fuera del texto original).

²⁸ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co