



**MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**

2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C



Radicado: 2-2022-036173

Bogotá D.C., 19 de agosto de 2022 17:27

Radicado entrada  
No. Expediente 31498/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley 241 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se garantiza la conservación y gobernanza de las áreas protegidas pertenecientes al Sistema Nacional de Parques Naturales y sus zonas amortiguadoras, y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia presentado para segundo debate al Proyecto de Ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 2 tiene por objeto “*Garantizar la conservación, gobernanza y protección efectiva de las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales.*”.

Para tal fin, el artículo 7 señala que “*El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible monitoreará y vigilará junto con Parques Nacionales Naturales, las autoridades y comunidades locales, la elaboración y cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas pertenecientes a los Parques Nacionales Naturales y sus respectivas zonas amortiguadoras. Adicionalmente, adelantarán las medidas necesarias tendientes a la conservación de la integridad del área protegida.*”.

Con relación a las disposiciones mencionadas, estas podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutadas con personal ya vinculado a las entidades correspondientes, y no impliquen la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.



Lo anterior, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>, que establece que las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011<sup>2</sup> modificada por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021<sup>3</sup>, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup>, consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022<sup>5</sup> y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

Por otro lado, el artículo 8 consagra lo siguiente:

**Artículo 8°. Financiamiento.** *El financiamiento para la delimitación de las zonas amortiguadoras podrá ser con cargo al recaudo por concepto del Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas establecido en los artículos 207 y 208 de la Ley 1819 de 2016.” (Subraya y negrilla fuera de texto)*

Respecto de esta propuesta, es preciso mencionar que mediante la Ley 1819 de 2016<sup>6</sup>, se adicionó al Estatuto Tributario el artículo 512-15, así:

**“ARTÍCULO 207.** *Adiciónese el artículo 512-15 al Estatuto Tributario el cual quedará así:*

**Artículo 512-15. Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.** *A partir del 1o de julio de 2017, estará sujeto al impuesto nacional al consumo la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen”. La tarifa del impuesto será la de la siguiente tabla:*

Año	Tarifa en pesos por bolsa
2017	\$20
2018	\$30
2019	\$40
2020	\$50

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

<sup>2</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> 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 2022

<sup>5</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

<sup>6</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones"



*Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, en un porcentaje equivalente a la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La DIAN, certificará y publicará antes del 1o de enero de cada año las tarifas actualizadas.*

**El sujeto pasivo** del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluyendo domicilios).

*Son responsables de este impuesto las personas naturales o jurídicas que pertenezcan al régimen de responsabilidad del Impuesto sobre las Ventas (IVA).*

*Este impuesto no podrá tratarse como costo, deducción o impuesto descontable.*

**El impuesto se causará al momento de la entrega de la bolsa.** *En todos los casos, en la factura de compra o documento equivalente deberá constar expresamente el número de bolsas y el valor del impuesto causado.*

**PARÁGRAFO 1o.** *La tarifa de las bolsas plásticas que ofrezcan **soluciones ambientales** será del 0%, 25%, 50% o 75% del valor pleno de la tarifa, según el nivel (de 1 a 4) de impacto al medio ambiente y la salud pública, definido por Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en la reglamentación que establezca el Gobierno nacional. Para este fin el Ministerio de Ambiente deberá adelantar un estudio de los **estándares de industria sobre el nivel de degradabilidad de los materiales plásticos** en rellenos sanitarios. También adelantará estudios sobre la caracterización de los plásticos como residuos y de las **soluciones ambientales factibles para estas.***

**PARÁGRAFO 2o.** *El Gobierno nacional reglamentará y tomará medidas orientadas a mitigar el impacto ambiental de las bolsas plásticas importadas; así como evitar una competencia desleal de bolsas importadas o de contrabando.*

**PARÁGRAFO 3o.** *sujetos pasivos del monotributo, podrán acogerse voluntariamente al impuesto. En este caso el monto del impuesto se entenderá incluido en la tarifa fija del monotributo". (Subraya y negrilla fuera de texto)*

De acuerdo con esta disposición, los establecimientos comerciales que proporcionen a cualquier título bolsas plásticas que debe pagar el consumidor final para empacar productos de diferente índole, estarán sujetas al impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas, con el propósito de ofrecer soluciones a los problemas relacionados con la protección al medio ambiente y los ecosistemas del país, para lo cual estableció los elementos esenciales del tributo discriminados así: I) Hecho generador (bolsa plástica que se le entrega al consumidor); II) Base gravable (tipo de bolsa plástica no biodegradable); III) Tarifa (de acuerdo con lo fijado en el año correspondiente); IV) Causación (liquidación en la factura del consumidor); y V) Administración (por parte de la DIAN).



Ahora bien, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece:

**“ARTÍCULO 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, art. 20, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 10, y arts. 67 y 71). (Subraya y negrilla fuera de texto)**

En línea con lo anterior, la Constitución Política señala:

**“ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.**

**Se exceptúan:**

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Sobre el particular, es importante advertir que el hecho de establecer una especie de destinación específica del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas para el financiamiento de delimitación de las zonas amortiguadoras, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad, pues dicha prerrogativa no está enmarcada dentro de las excepciones establecidas en el artículo 359 Superior.

En este sentido, mediante Sentencia C-504 de 2020<sup>7</sup> la Corte Constitucional expresó:

*“(…) La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha considerado que sólo por vía excepcional, **siempre que se den los supuestos taxativamente señalados en el artículo 359 superior**, le es dado al Legislador establecer una renta nacional de destinación específica [28]. Justamente, esta prohibición constitucional reivindica las funciones que está llamado a cumplir el presupuesto general de la nación, como instrumento decisivo de la política fiscal que aprueba año a año el Congreso, al cual se le confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico. (...) Es claro que el cumplimiento de los fines del Estado, y en particular del Estado Social de Derecho, está determinado por los ingresos que pueda generar y por el gasto público que pueda ser ejecutado a partir de ellos. En otras palabras, llevar a la práctica la parte dogmática de la Constitución de 1991 supone que en la parte orgánica funcionen adecuadamente los instrumentos de la hacienda pública, ingresos, gastos, planeación y presupuesto. Lo anterior, se toma de la mayor relevancia en el ejercicio democrático, por cuanto, el proceso presupuestal -salvo las excepciones previstas en la Constitución- **no puede estar obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas nacionales a determinados fines** [30]. De permitirse, se afectaría ostensiblemente la necesaria flexibilidad en el manejo de las finanzas públicas [31], y por consiguiente, un menoscabo en el*

<sup>7</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-504-20.htm> - MS. Alejandro Linares Cantillo



*ejercicio de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto. Dicha afectación conlleva la creación de una inflexibilidad del presupuesto; además, no permite la debida planificación del gasto y su adecuado control, para satisfacer las necesidades que se estimen necesarias en cada ejercicio anual. (...)*

*En adición a las afectaciones señaladas en el marco del proceso de deliberación democrática, **la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica, busca también maximizar el instrumento del presupuesto como herramienta de cumplimiento del plan nacional de desarrollo. Esto es así, por cuanto se tornaría en extremo difícil garantizar dicho cumplimiento, si una porción sustancial de los ingresos queda inexorablemente atada a los destinos fijados por las leyes preexistentes, creadoras de rentas de destinación específica que limitan por definición el principio de unidad de caja [33] e impiden la utilización del principio de la universalidad, el cual supone que el presupuesto contemple todos los gastos e inversiones nacionales a realizar durante la anualidad. (...)***

*En virtud de lo expuesto, en este caso, se hace imposible sostener la razonabilidad del Legislador **al crear la renta nacional del tipo de los impuestos de destinación específica** de la norma objeto de control y por consiguiente, la Corte procederá a declarar la **inexequibilidad** del artículo 313 demandado. (...)* (Subraya y negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la Corte Constitucional, además de mencionar las limitaciones de orden constitucional para conceder excepciones frente a las rentas nacionales de destinación específicas, advierte que dicha contención es precisamente para maximizar y flexibilizar el alcance del Presupuesto General de la Nación, de manera que se pueda generar el gasto público a través de los principios presupuestales de unidad de caja, universalidad, anualidad, y cumplir así con los fines propios del Estado Social de Derecho.

Igualmente, cabe señalar que de conformidad con los artículos 150-11 y 154 de la Constitución Política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito el establecimiento de rentas nacionales y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Las normas en comento dicen al literal:

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

**11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.**  
*(...)*”

**“ARTICULO 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. (...)*** (Subraya y negrilla fuera de texto).

Frente a la posibilidad de que cursen propuestas de Ley de iniciativa parlamentaria sobre estas materias y la exigencia del consentimiento del Ejecutivo para su respectivo trámite legislativo, la Corte Constitucional en sentencia C-821 de 2011<sup>8</sup> señaló:

*“(...) Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia”*

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)* (Subraya fuera de texto)

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa con las disposiciones comentadas, sin contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio en materia fiscal, se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Finalmente, se menciona que para esta Cartera, en el marco del análisis de impacto fiscal que lleva a cabo, es indispensable que las iniciativas legislativas tengan en cuenta: (i) lo contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto en relación con la autonomía presupuestal con la que cuentan las entidades para determinar sus prioridades y ordenar el gasto; (ii) los artículos 39 y 47 del mismo Estatuto que mencionan la potestad en cabeza del Gobierno nacional de incorporar los gastos en el Presupuesto General de la Nación de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno; dichas asignaciones presupuestales se llevan a cabo a través de montos globales conforme con las prioridades definidas por las entidades; y (iii) el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-821 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



Respecto al mencionado mandato de la Ley 819 de 2003, recientemente la Corte Constitucional<sup>9</sup> señaló la necesidad de su cumplimiento por parte del legislativo, al señalar que el no tener en cuenta el concepto de impacto fiscal se corre el riesgo de inconstitucionalidad frente a la iniciativa legislativa.

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta los anteriores comentarios al proyecto de ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 8, por lo que solicita su eliminación. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/OAJ

UJ – 0587/ 2022

Proyectó: Jean Marco Feria Perozo

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Dr. Camilo Ernesto Romero Galván, Secretario Comisión Quinta Cámara de Representantes

<sup>9</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

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