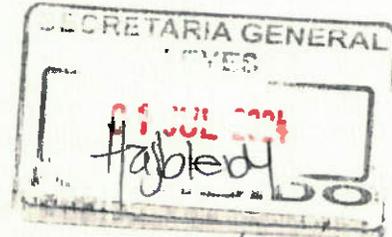




Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 1º de agosto de 2024.

Doctor
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Congreso de la República
E. S. D.



4:32pm.

Referencia: Proyecto Ley No. 311 de 2022 Cámara - 119 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad.

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes.

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de ley 311 de 2022 Cámara - 119 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones".

La objeción por inconstitucionalidad que se formula se circunscribe al artículo 17 (parcial) del proyecto de ley del asunto. A continuación, se resaltan los apartes materia de objeción:

ARTÍCULO 17º. Descuentos en tarifas y servicios administrativos. Las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tendrán derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades de orden nacional y ante las cámaras de comercio. El descuento se aplicará durante el periodo en el que la entidad u organización se encuentre vinculada al programa. El Gobierno reglamentará la materia y fijará los descuentos, los cuales no serán inferiores a un 15%, aplicables en los



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

distintos trámites administrativos ante las entidades públicas del orden nacional. (...)”. (Énfasis añadido).

I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, “*aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)*”. Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual “*lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen*”. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por “*razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia*”¹.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 18 de julio de 2024; y (ii) que el precitado proyecto de ley tiene veintitrés (23) artículos, el término para objetar es de diez (10) días hábiles, cuyo cómputo culmina el 1 de agosto de 2024.

III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

En relación con el objeto de esta iniciativa, el Gobierno Nacional destaca la importancia de adoptar medidas encaminadas a avanzar en la humanización de la política criminal y la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.

Sin embargo, en esta oportunidad resulta necesario exponer las siguientes consideraciones que, a juicio del Gobierno, sustentan la Inconstitucionalidad del artículo 17 (parcial) del Proyecto de Ley de la referencia, producto de una vulneración de los artículos 154 y 150, ordinal 12, constitucionales.

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, “Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Lo anterior, sin perjuicio de la voluntad del Gobierno Nacional de prestar toda colaboración necesaria para la corrección de las irregularidades en mención, con miras a la aprobación y entrada en vigor del texto legal referido.

1. Vulneración del artículo 154 Superior por el desconocimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno nacional para decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, y ausencia de aval por parte del Ejecutivo frente al beneficio tributario propuesto

A juicio del Gobierno nacional, el artículo 17 (parcial) del Proyecto de Ley de la referencia desconoce el artículo 154 de la Constitución Política, según el cual *"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.** (...) (subrayado y negrillas fuera de texto original).*

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que existen ciertos temas en los cuales corresponde únicamente al Gobierno nacional presentar iniciativas legislativas para dar cabal cumplimiento a sus funciones, con el fin de mantener un orden institucional respecto de las competencias propias del Presidente de la República consagradas en el artículo 189 de la Constitución Política, con el propósito de facilitar la continuidad de las políticas que ha venido implementando, *"(...)impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso"*².

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas

² Corte Constitucional. Sentencia C-1707 de 2000.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

materias, se estén tramitando en el órgano legislativo y no hayan sido presentados por el Gobierno³.

En otras palabras, el acompañamiento del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa. Así las cosas, el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) el ministro debe ser el titular de la Cartera que tenga relación con los temas materia del proyecto; y (iii) debe producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios de ambas cámaras⁴.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, se debe tener en cuenta que el Proyecto de Ley No. 311 de 2022 Cámara - 119 de 2023 Senado, "*Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad*", fue presentado y puesto a consideración del Congreso de la República por los honorables congresistas Gustavo Moreno Hurtado, Soledad Tamayo Tamayo, Lorena Ríos Cuellar, Karina Espinosa Oliver, Pedro Flórez Porras, Julio Elías Chagüi Flórez, Sandra Ramírez Lobo Silva y Ana María Castañeda Gómez⁵.

Así las cosas, se advierte que el **artículo 17 (parcial)** del Proyecto de Ley materia de análisis, que fue de iniciativa congresional, incorpora una disposición que pretende que las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tengan derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional.

Según lo anticipó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo⁶, aquella norma supone un beneficio tributario que tiene la potencialidad de afectar a todas las tasas nacionales, pues permitiría que el sujeto pasivo goce de un descuento (no inferior a un 15%) de los servicios administrativos en mención, los cuales, en algunos casos, implican el cobro de una tasa, es decir, de un tributo. Por tanto, según se indicó, aquella disposición que decreta un beneficio tributario, debió contar con la aquiescencia del Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, so pena de la inconstitucionalidad de la medida por la ausencia del referido aval.

³ Corte Constitucional. Sentencias C-121 de 2003, C-838 de 2008 y C-031 de 2017.

⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-992 de 2001, C-121 de 2003 y C-838 de 2008.

⁵ Cfr. Gaceta del Congreso 309 de 2023, páginas 5 y s.s.

⁶ Cfr. Oficio 2-2023-066961, radicado el 20 de diciembre de 2023, mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus observaciones frente al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República. // En el mismo sentido, el 27 de marzo de 2024 se radicó oficio 2-2024-014700, incorporando consideraciones al texto de ponencia propuesto para debate en la plenaria del Senado.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Se insiste que, durante el trámite legislativo, el artículo 17 (parcial) materia de objeción no contó con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto, a pesar de que: (i) las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno; y (ii) el referido artículo pretende que las entidades u organizaciones que se vinculen y participen en los programas de cárceles productivas tengan derecho a un descuento del valor de las tarifas que se causen en todos los trámites y servicios administrativos ante las entidades del orden nacional, como por ejemplo el de las tasas nacionales.

En suma, como quiera que el referido artículo, dada la amplitud de las expresiones empleadas, tiene la potencialidad de afectar todas las tasas nacionales, se reitera que una disposición como la contenida en el referido artículo 17 (parcial) está sujeta a la iniciativa del Gobierno nacional o a su aval de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 Superior, lo cual no ocurrió en el caso examinado. Por este motivo, se advierte que aquella norma vulnera dicho mandato constitucional.

Con base en los argumentos expuestos, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver el Proyecto de Ley de la referencia al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad en los términos referidos, con el fin de que se corrija la irregularidad formal mencionada, acompañando la iniciativa legislativa del correspondiente aval emitido por el ejecutivo y sometiéndola nuevamente a la aprobación de las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

De tal modo, se daría cumplimiento a lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha indicado que la aquiescencia del Gobierno debe producirse previo a la discusión y aprobación del texto normativo por las plenarias de ambas cámaras legislativas, lo cual deberá ocurrir nuevamente tras la presentación del presente escrito de objeciones, conforme lo dispone el artículo 167 de la Constitución Política⁷.

2. Violación del principio de reserva de ley en materia fiscal.

Conforme se ha indicado, el descuento en el cobro de trámites administrativos previsto en la norma mencionada implica la creación de un beneficio tributario, puesto que algunos de los costos de tales trámites corresponden a tasas que, por tanto, no podrían

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2021. F.j. 51.



Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

ser exceptuadas sino por un mandato del legislador, impulsado o avalado por el Gobierno Nacional, como se explicó en el acápite anterior.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que “[I]as exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de **legalidad** y certeza. Por tanto, **los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador**, (...) en los términos de(l) artículo (...) 150, numerales 10 y 12” de la Constitución”.

Por tanto, resulta necesario limitar la facultad reglamentaria conferida al Gobierno Nacional en la disposición en comento únicamente a aquellos costos de trámites administrativos que no tengan la naturaleza tributaria de tasas, mientras que el monto del descuento de aquellas que sí revistan tal condición se debe fijar de manera clara y expresa dentro del texto legal finalmente aprobado por el Congreso de la República.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ