



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 787

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### FE DE ERRATAS

#### FE DE ERRATAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2013 CÁMARA

En la *Gaceta del Congreso* número 705 del miércoles 11 de septiembre de 2013 de la Cámara de Representantes se publicó el **Proyecto de ley número 089 de 2013**, por la cual se establece el acompañamiento y apoyo a la mujer embarazada fruto de una conducta no consentida, presentado por el honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández. En la página 12 de esta *Gaceta*, por error de digitalización, se omitió el nombre del autor de este proyecto; por lo tanto, se publica de nuevo el proyecto de ley de la referencia en esta *Gaceta*.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se establece el acompañamiento y apoyo a la mujer embarazada fruto de una conducta no consentida.*

El Congreso de la República de Colombia  
 DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Proteger a las mujeres que queden en estado de embarazo como resultado de una conducta debidamente denunciada y probada, constitutiva de acceso carnal sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado o de incesto, no consentidos.

Artículo 2°. *Política pública para proteger a la mujer víctima de violación.* Para alcanzar el anterior objetivo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se ocupará de averiguar si ocurrió y en qué circunstancias el hecho de la violación a una mujer víctima y si como producto de este hecho ella quedó embarazada. A su vez se encargará del acompañamiento y apoyo a la mujer violada y si fuere del caso a la que haya quedado

embarazada como efecto de la violación, según los procedimientos y pruebas que se exponen en los siguientes artículos.

Artículo 3°. *Funcionario competente y pruebas.* En lo concerniente a las pruebas de los casos mencionados en la presente ley para evitar el fraude de la misma, se tendrá en cuenta entre otras las siguientes medidas:

1. Que la mujer víctima de la violación, en un término de 48 horas de ocurrido el hecho, presente ante la Fiscalía o quien haga sus veces la correspondiente denuncia, que comprenderá por lo menos los siguientes aspectos: día, hora y lugar del hecho; circunstancias que lo rodearon; identidad del violador, si lo supiere, o informará que no está en capacidad de identificarlo.

En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la denuncia en el término establecido en este numeral, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello a la Fiscalía General de la Nación.

2. El Fiscal remitirá la respectiva denuncia al ICBF. El funcionario de esta institución que reciba la denuncia ordenará de inmediato al Instituto Nacional de Medicina Legal o la entidad que haga sus veces:

a) Que practique a la mujer denunciante de la violación los exámenes médicos relacionados con tal hecho; e igualmente que le realicen el examen de gravidez, para demostrar que no se encontraba en embarazo, en el momento de la violación;

b) Que transcurridas cuatro (4) semanas después de la violación, se practique un nuevo examen a la mujer violada para determinar si como consecuencia de la violación está en situación de embarazo.

3. El Instituto Nacional de Medicina Legal realizadas las anteriores diligencias procederá a dictaminar si se efectuó el acto de la presunta violación y si como consecuencia de la misma, la mujer víctima quedó embarazada. Sin perjuicio de que el proceso penal por violación continúe contra el presunto violador, el Instituto Nacional de Medicina Legal enviará el concepto a que se refiere el numeral anterior, acompañado de las respectivas pruebas, al ICBF.

4. El ICBF, una vez haya recibido los mencionados conceptos y pruebas, asumirá la misión de acompañamiento y apoyo a la mujer víctima violada sea que esté o no embarazada.

Artículo 4°. *Misión de acompañamiento.* El ICBF para acompañar a la mujer víctima de una violación, le brindará entre otros aspectos protección médica, psicológica, y de alojamiento y alimentación, y en caso de embarazo, se le brindará inmediatamente el apoyo que trata el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 5°. *Protección médica y psicológica.* El ICBF brindará asistencia médica y psicológica a toda mujer violada por todo el tiempo que el tratante determine y en caso de embarazo en término no inferior a un (1) año, sin perjuicio de la atención que corresponda dentro de las coberturas del régimen de aseguramiento al que esté vinculada.

Artículo 6°. *Acompañamiento.* El Instituto ICBF remitirá a la mujer violada que se encuentre en gestación o hubiese tenido un hijo producto de esta a una de sus entidades especializadas en brindar el acompañamiento adecuado, alojamiento y alimentación.

Parágrafo. El ICBF capacitará a las personas encargadas de atender a las mujeres que como producto de la violación hayan tenido un hijo o se encuentren en gestación para que brinden el servicio adecuado de atención.

Artículo 7°. *Apoyo.* En caso de violación y de las demás conductas antes descritas que lleven al nacimiento de un hijo, el Estado, por medio del ICBF reconocerá a la mujer, un apoyo económico equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente para cubrir los gastos necesarios para su propia manutención y para la crianza y educación de su hijo, desde el momento de la fecundación hasta que este cumpla los dieciocho (18) años de edad, siempre que este se encuentre a su cargo.

Parágrafo. El presente apoyo económico para la mujer víctima de violación que decide tener el hijo producto de este hecho, es incompatible con el reconocimiento de otros apoyos entregados por el mismo concepto.

Artículo 8°. *Fuente de financiación.* El Gobierno Nacional, incorporará en el presupuesto del ICBF, la partida presupuestal requerida para cumplir la misión de acompañamiento y apoyo a la mujer víctima de la violación, según lo determinado en los anteriores artículos de la presente ley.

Artículo 9°. *Condición resolutoria.* En caso de que la Fiscalía determine que no hubo delito de violación, el ICBF, retirará a la mujer denunciante el acompañamiento y apoyo contemplados por la presente ley, sin perjuicio de las acciones legales que puedan iniciarse en su contra.

Artículo 10. *Vigencia.* Esta ley rige desde el momento de su promulgación.

Autor: *Miguel Ángel Pinto Hernández,*  
Representante Cámara de Representantes,  
Departamento de Santander.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución de 1991, en su artículo 1° consagra a la República de Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La Carta Magna consagra los derechos humanos fundamentales para la mujer y el hijo en su condición de personas humanas, a su vez estos gozan de los derechos específicos de la mujer y los propios de la infancia, y los que cubren a la primera y al segundo durante el embarazo.

Por otra parte, la Constitución exige la intervención del Estado para proteger y apoyar a las víctimas del desorden social, lo que incluye a las mujeres que son víctimas de abuso sexual, más aun si tienen un hijo al cual se le debe proteger su vida como se señala en el artículo 11 de la Carta Política.

Sin embargo, en la actualidad el Estado deja en estado de indefensión a la víctima y no le brinda ningún apoyo a la mujer en estado de embarazo por abuso sexual, lo que constituye una gravísima falla de omisión que frecuentemente induce a las mujeres al aborto, lo que no deja de ser una tragedia personal y social.

La protección de la mujer víctima de la violación, abarca todo lo referente a su salud y acompañamiento psicológico que necesariamente requieren de especialización y cuidados específicos, dentro de los cuales ocupa un lugar primordial garantizarle alojamiento y alimentación, cuando su familia no puede brindárselo o se lo niega.

La política pública para proteger a la mujer víctima de la violación y de su hijo si queda embarazada como efecto de este delito, es responsabilidad directa de la Fiscalía General de la Nación en todo lo referente a la investigación del delito, el Instituto Nacional de Medicina Legal se encargaría de las pruebas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en lo que respecta al acompañamiento y apoyo a dicha víctima y a su hijo.

Después del parto de la mujer víctima de una violación, el Estado debe reconocerle su dignidad y valor de gran ciudadana por haber salvado la vida de un colombiano y como consecuencia apoyarla económicamente para que le pueda brindar condi-

ciones dignas de vida. Para este efecto la presente ley consagra el apoyo de un salario mínimo hasta que el hijo cumpla los 18 años.

Para el 2010, el Ministerio de Salud y Protección Social, indicó que se habían realizado 207 abortos por acceso carnal sin consentimiento desde que la Corte Constitucional despenalizó esta práctica<sup>1</sup>.

Casos de aborto no constitutivo de delito por causal y porcentaje

	Causal 1. Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o salud de la mujer	Causal 2. Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida	Causal 3. Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal y otras	Otros
Abortos	149	440	207	140
Porcentaje	15,73%	46,99%	21,86%	15,42%

Los datos anteriores indican que las relaciones forzadas tienen una baja probabilidad de causar embarazo, ya que un estudio realizado en Cali, por la Fundación Sí Mujer, el Banco Interamericano de Desarrollo, y Colciencias concluyó que el 62.8% de las mujeres embarazadas por causa de la violación se realizan el aborto<sup>2</sup>.

El proyecto tiene el mérito de crear una alternativa viable que responde a las necesidades de un grupo social vulnerable que se ve afectado por esta problemática. La objeción que podría surgir a la propuesta es la de que se multiplicarán las mujeres embarazadas que dirán que son víctimas de violación para obtener el apoyo. A esto se responde con los procedimientos y pruebas que consagra la presente ley, lo que hace muy difícil que se pueda burlar y en caso de que lo fuera estaría en manos de la Fiscalía y los entes del Estado realizar las respectivas indagaciones.

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de septiembre de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 089 con su correspondiente exposición de motivos. Por el honorable Representante *Miguel Ángel Pinto Hernández*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la contribución parafiscal para la producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales, así como crear un fondo para su administración y establecer las reglas que regirán el recaudo, administración y uso de los recursos que administre.

Artículo 2°. *Del subsector de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.* Para los efectos de esta ley se reconoce como actividad agrícola y subsector agropecuario, el de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) Plantas ornamentales. Son aquellas cultivadas, ya sea al aire libre o bajo cubierta, cuyo fin es decorar espacios interiores o exteriores;

b) Flores de corte. Son las flores desprendidas de plantas ornamentales, que pueden incluir su tallo y hojas, aun cuando regularmente no incluyen la raíz o la parte que sostiene a la planta del sustrato. Las flores de corte se venden usualmente por tallos, ramos o *bouquets* arreglados;

c) Follaje de corte. Son las hojas o grupos de hojas desprendidas de plantas ornamentales que pueden incluir otras partes de la misma como tallos, semillas, frutos y/o flores, de manera que pueden ser utilizadas como elementos decorativos por sí mismas o acompañando flores de corte;

d) Plantas ornamentales vivas. son aquellas que se venden en sustrato y/o en maceta y/o con raíz y luego pueden ser transportadas, exportadas o simplemente trasplantadas al lugar de destino donde cumplirán con un fin ornamental.

Artículo 4°. *De la contribución para el desarrollo de la floricultura.* Establézcase una contribución parafiscal para el desarrollo de la floricultura, a cargo de todas las personas naturales o jurídicas que tengan por actividad la producción para el mercado nacional y/o la exportación, directa o a través de terceros, de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Artículo 5°. *Hecho generador; base gravable, tarifa y pago de la contribución.* La contribución parafiscal será del dos punto tres por mil (2.3%) del valor mensual de las ventas para el mercado nacional y/o de las exportaciones, registradas en la contabilidad, con base en las facturas de venta.

<sup>1</sup> Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos, de la Infancia y la Familia, II Informe de Vigilancia Superior a la Implementación de la Sentencia C-355 de 2006, (en línea), <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/II%20Informe%20de%20Vigilancia%20Superior%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Sentencia%20C-355%20de%202006.pdf> consultado el 28 de agosto de 2013, Bogotá D. C., diciembre 2012.

<sup>2</sup> Fundación Servicios Integrales para la Mujer "Sí Mujer", Embarazo por Violación la Crisis Múltiple, [http://fundacionsimujer.org/wp/wp-content/themes/Aggregate/imagenes/Res\\_Embarazo%20por%20violacion.pdf](http://fundacionsimujer.org/wp/wp-content/themes/Aggregate/imagenes/Res_Embarazo%20por%20violacion.pdf) 2004.

Para efectos del cálculo en moneda nacional de las exportaciones, se tendrá como base la tasa representativa del mercado del día de expedición de la respectiva factura, acorde en todo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Cuando un exportador compre a terceros flores de corte, follajes de corte o plantas ornamentales para ser exportadas, este actuará como retenedor de la contribución, liquidada sobre el valor de su compra. En este caso, el exportador descontará del total de la liquidación de la contribución, el valor retenido a los terceros a quienes compró flores de corte, follajes de corte o plantas ornamentales con destino a la exportación.

Los responsables de la retención y pago de la contribución, deberán presentar una declaración mensual en la que conste la cuota a su cargo y las retenciones que debieron practicar, cuando fuere el caso; adicionalmente deberán registrar los dineros de la contribución en cuentas separadas de su contabilidad y consignarlos dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes siguiente al de la liquidación, en la cuenta nacional "Fondo de la Floricultura".

Parágrafo 1°. El Comité Directivo decidirá mediante acuerdo fundado en criterios de costo-beneficio, dentro de los dos últimos meses de cada vigencia fiscal, el monto mínimo desde el cual habrá lugar a adelantar gestiones de cobro prejudicial o judicial de la contribución parafiscal. La decisión que tome el Comité en virtud de lo establecido en el presente parágrafo, no extinguirá en ningún caso la obligación a cargo del contribuyente.

Artículo 6°. *Del Fondo de la Floricultura.* Créase el Fondo de la Floricultura como una cuenta especial constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Contribución Parafiscal, y sus rendimientos. Los recursos del Fondo no constituyen rentas de la Nación y la cuenta en virtud de la cual se administren se llevará bajo el nombre de "Fondo de la Floricultura", cuyos recursos tendrán como destino exclusivo los fines previstos en la presente ley.

El Fondo de la Floricultura también podrá recibir, administrar y ejecutar recursos de crédito; así como aportes a título oneroso o gratuito, nacionales, departamentales, municipales, distritales, de personas naturales o jurídicas nacionales y extranjeras, y agencias de cooperación internacional u organismos multilaterales, y las rentas, regalías y, en general, los frutos derivados del aprovechamiento comercial de las marcas que produzca o administre, o cualquier otro derecho que se encuentre en cabeza del Fondo.

Artículo 7°. *Fines de la contribución parafiscal para el desarrollo de la floricultura.* Los ingresos de la Contribución Parafiscal y, en general, los recursos del Fondo, podrán aplicarse a los siguientes fines:

a) Prioritariamente fomentar la investigación, la transferencia de tecnología, el fitomejoramiento, el control de plagas y enfermedades, las mejores prácticas agrícolas y la capacitación, con el fin de fortalecer la competitividad. Los recursos

destinados a los fines previstos en el presente literal, se asignarán al Centro de Innovación de la Floricultura Colombiana (Ceniflores), entidad que podrá celebrar para tal efecto convenios con instituciones de investigación, ciencia y tecnología;

b) Promover el consumo de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales en el exterior y en Colombia;

c) Promover la apertura, acceso, diversificación, defensa y conservación de mercados internacionales;

d) Promover proyectos tendientes a garantizar la eficiencia y la seguridad de la cadena logística de flores de corte, follajes de corte y ornamentales;

e) Promover la implementación de buenas prácticas sociales y ambientales en la producción;

f) Promover la producción de flores y follajes de corte y plantas ornamentales sostenibles en Colombia y su consumo, mediante el fortalecimiento técnico, el financiamiento y la consolidación del sello de certificación socioambiental sectorial;

g) Promover y apoyar la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad de negocios, e inteligencia de mercados;

h) Promover condiciones de bienestar entre los trabajadores del sector y sus familias, a través del diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo social en materia de vivienda, capacitación, educación, salud, bienestar, convivencia y recreación;

i) Apoyar otras actividades y programas de interés general para la floricultura, que contribuyan a su fortalecimiento.

Artículo 8°. *Del Comité Directivo del Fondo para la Floricultura.* El Fondo para la Floricultura tendrá un Comité Directivo integrado por nueve (9) miembros, así:

a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado;

d) Siete (7) representantes de los productores y/o exportadores de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Parágrafo 1°. Los representantes de los productores y/o exportadores de flores previstos en el literal d) del presente artículo, serán elegidos en el Congreso Nacional de la Floricultura, para períodos de dos años, atendiendo lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 43 de la Ley 188 de 1995. Cinco (5) de ellos serán elegidos de entre diez candidatos propuestos por la Asamblea de Asocolflores y representarán a las zonas de producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales y los dos (2) restantes, también electos en el mismo Congreso, las listas elaboradas de conformidad con lo previsto en el reglamento que para ese efecto expida el Comité Directivo, bajo las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales deberán ser atendidas.

Para el primer período de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los siete (7) representantes previstos en el literal d) serán designados por Asocolflores en su Asamblea General.

En todo caso, para votar y para hacer parte del Comité Directivo del Fondo se debe tener la calidad de contribuyente del mismo y encontrarse a paz y salvo por concepto de la contribución a la que hace referencia esta ley.

Parágrafo 2°. Corresponderá al Comité Directivo del Fondo, además del ejercicio de las funciones acordadas con lo previsto en la presente ley, aprobar el estimado anual de ingresos e inversiones del presupuesto anual, presentado por la entidad administradora del mismo y estudiar y tramitar las recomendaciones, sugerencias y proposiciones que le presente la misma entidad, sobre programas para financiar con cargo a los recursos que administre.

Artículo 9°. *Administración del Fondo de la Floricultura.* El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), la administración del Fondo de la Floricultura.

Este contrato tendrá una duración de diez (10) años, que podrá renovarse por períodos que no superen los diez (10) años cada uno, en el cual se harán constar los requisitos, condiciones y procedimientos, acordados con la presente ley.

Los recursos recaudados por el Fondo deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

Parágrafo. La remuneración por concepto de administración del Fondo de la Floricultura será del doce por ciento (12%) del recaudo y se causará mensualmente, sobre el valor efectivamente recaudado.

Artículo 10. *Deducciones de costos.* Para que las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de la contribución parafiscal aquí prevista, tengan derecho a que en su declaración de renta y complementarios, se les acepten los costos de producción de flores y follajes de corte y ornamentales, deberán encontrarse a paz y salvo por concepto del pago de esta contribución según conste en certificado que para el efecto expida la entidad administradora del Fondo.

En todo caso, para efectos del impuesto de renta y complementarios, se entenderá que los pagos por la contribución prevista en la presente ley, guardan relación de causalidad con la actividad productora de renta por parte de los contribuyentes y en consecuencia se entienden necesarios y proporcionados.

Artículo 11. *Del régimen de contratación.* La contratación con recursos de propiedad del Fondo del que trata esta ley, que efectúe el administrador del Fondo, se regirá por el derecho privado

y se entenderá que la destinación de los recursos a los fines previstos en la presente ley, requerirá de aprobación por parte del Comité Directivo del Fondo de la Floricultura; la ejecución de tales recursos, deberá dar cumplimiento al procedimiento de contratación que para el efecto expida el Comité Directivo.

Artículo 12. *Del Control Fiscal.* La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal posterior sobre la inversión de los recursos del Fondo que se crea por ministerio de la presente ley.

Artículo 13. *De la inspección y vigilancia.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el auditor o quien haga sus veces, de la entidad que administre el Fondo o la entidad administradora del Fondo consagrado en esta Ley, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas obligadas al pago y/o retención de la contribución, para asegurar su debida liquidación y pago.

Artículo 14. *Sanciones derivadas del incumplimiento de la retención y pago de la cuota.* Las personas obligadas a la retención y al pago de la contribución parafiscal que incumplan su obligación en la oportunidad debida, deberán cancelar además los intereses moratorios que se causen hasta la fecha del pago, en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones fiscales y administrativas, y de las demás previstas en el estatuto tributario, a que hubiere lugar, así como el pago de cualquier otra suma que resulte impagada por cualquier otro concepto al Fondo.

Parágrafo. Sin perjuicio del carácter parafiscal de la contribución, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación y aplicación de sanciones dispuestos en este artículo y la resolución de los recursos o impugnaciones de dichos actos, así como el cobro coactivo de la cuota, intereses y sanciones aplicando el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Las sumas recaudadas por la DIAN por estos conceptos, deberán ser transferidas a través de la Tesorería General de la Nación, dentro del mes siguiente a su recaudo al "Fondo de la Floricultura".

Artículo 15. *Liquidación del Fondo.* El Fondo de la Floricultura se liquidará en los siguientes casos:

1. Cuando el Fondo no cuente con recursos propios suficientes como para continuar cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado.

2. Cuando a juicio de la mayoría de los miembros del Comité Directivo no se estén cumpliendo los objetivos del Fondo o las ventas nacionales y las exportaciones se hubieren disminuido al punto que no se justifique el esfuerzo por reactivarlas.

Decidida la liquidación del Fondo, se aplicarán las normas sobre liquidación previstas en el Código de Comercio para las sociedades.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C.

De los honorables Congresistas,

*Rubén Darío Lizarralde Montoya,*

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes a la Cámara de Representantes, Congreso de la República de Colombia

Honorables Congresistas:

La floricultura colombiana tiene una historia de más de cuarenta y cinco años, en los que gracias a la calidad y a la variedad de las flores de nuestro país, al respeto del medio ambiente y al reconocimiento estricto de la normativa laboral, se ha consolidado en una importante posición de liderazgo mundial. Hoy Colombia es el primer exportador mundial de claveles, el primer proveedor de flores de los Estados Unidos y el segundo exportador mundial de flores.

Sin embargo, la revaluación sostenida del peso colombiano durante la última década ha afectado seriamente a los productores y exportadores de flores, quienes han tenido que competir en los mercados internacionales con un precio más alto, generado artificialmente por la tasa de cambio.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Proexport, entre otras entidades públicas, han destinado recursos para promover el consumo de flores colombianas en el exterior.

A la vez, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, han dispuesto programas tendientes a apoyar a los floricultores, especialmente en asuntos fitosanitarios.

Hoy más que nunca es necesario asegurar recursos tendientes a la promoción, al fomento de la eficiencia y a la investigación, para garantizar que este sector siga siendo el más importante generador de empleos formales en el campo colombiano y para que los pequeños y medianos productores nacionales se beneficien de las ventajas que trae el hecho de contar con una contribución parafiscal y con un fondo destinado a la administración de los recursos. Esa es pues, la finalidad del proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República.

#### I. La floricultura colombiana

El origen de la floricultura en Colombia se remonta a los años treinta del siglo pasado, época en la que se establecieron los primeros cultivos, destinados a la producción de flores para el consumo interno<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vid. CÁRDENAS POVEDA, Luz Marina y RODRÍGUEZ ESPEJO, María Yamile. Estudio de la agroindustria de las flores en Colombia y la creación de una empresa productora de flores de corte. Universidad de la Sabana. Bogotá, octubre de 2011. Página 21. Disponible en [http://intellectum.unisabana.edu.co:8080/jspui/bitstream/10818/1688/1/Luz\\_Marina\\_C\\_rdenas\\_Poveda.pdf](http://intellectum.unisabana.edu.co:8080/jspui/bitstream/10818/1688/1/Luz_Marina_C_rdenas_Poveda.pdf)

Paralelamente, en los Estados Unidos, la floricultura fue creciendo, especialmente en las zonas del sur de ese país, propicias para el cultivo de rosas, por la especialidad de los suelos y por el clima mucho más benévolo para estos efectos.

Con el desarrollo de la aviación se multiplicó el comercio internacional y productos perecederos que anteriormente no se podían transportar sin deteriorarse, irrumpieron en el mercado mundial sometiéndose a la competencia. Las flores no fueron la excepción y el clima y los suelos de la sabana de Bogotá, aunados a la cercanía del Aeropuerto El Dorado, permitieron iniciar la exportación de flores a gran escala, en un comienzo hacia los Estados Unidos. Posteriormente, en zonas alejadas a Rionegro (Antioquia), se inició el cultivo de flores, también con destino a la exportación. En el Eje Cafetero, habida cuenta de la especialidad del clima, se ha cultivado con éxito especies tropicales destinadas, inicialmente al mercado interno.

La historia de la floricultura colombiana y de Asocolflores está unida inescindiblemente. Asocolflores nació pocos años después de las primeras exportaciones realizadas a finales de los años 60 y principios de los 70, fundada por empresarios visionarios que, además de descubrir el inmenso potencial exportador de estos productos a mercados sofisticados y con alto ingreso per cápita, eran conscientes de que el éxito de esta actividad iba ligado a la creación de gremio que los representara y así, materializar el principio básico que inspira la solidaridad gremial: La formalización misma de su actividad y, por ende, la transparencia y la responsabilidad de su actuar frente a sus clientes, sus consumidores, el Estado colombiano, las ONG, los sindicatos y, por encima de todo, en relación con sus trabajadores y en lo que la protección del medio ambiente se refiere.

Cuatro décadas después, esta actividad económica se ve amenazada por la continua revaluación del peso que se constituye en una especie de subsidio para los competidores de los productores colombianos de flores. La reducción en los ingresos como resultado de la revaluación es un llamado de atención para que, a la vez que el Estado identifica y pone en marcha instrumentos para combatir la situación cambiaria, se reduzcan los costos de producción para que la actividad económica pueda seguir generando empleo y riqueza.

La reducción de los costos pasa entonces por la mayor inversión en nuevas tecnologías para hacer más eficientes los cultivos de flores, en variedades novedosas y más resistentes a las amenazas fitosanitarias y a las adversidades del clima. Así mismo, se hace necesario promover el consumo de flores en Colombia y en el exterior y abrir y consolidar nuevos mercados, lo cual habrá de hacerse con cargo a recursos de las contribuciones parafiscales.

#### II. La parafiscalidad desde el análisis económico

La historia de las asociaciones gremiales, entendidas como grupos de personas dedicadas a

determinado oficio que se unen en defensa de intereses comunes, es extensa y los alcances de la asociatividad, variados.

Desde la edad media se conocen los gremios de artesanos que son el origen remoto de los sindicatos, de los colegios profesionales y de las personas jurídicas que, en Colombia denominamos “gremios”.

Estas asociaciones sin ánimo de lucro, son organizaciones de personas con oficio similar que tuvieron originalmente el carácter de grupos de presión que permitían discutir con mayor solvencia con las autoridades públicas, en defensa de intereses comunes y, a la vez, legítimos. Vistos así, los gremios constituyen uno de los sustentos de la democracia, en tanto que representan los intereses de sectores productivos y se constituyen en sus voceros legítimos, al momento de discutir las políticas públicas.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las necesidades de los asociados fueron aumentando y la provisión de cierto tipo de bienes que podrían haber sido a cargo del Estado, terminaron siendo asumidas por estas asociaciones, siempre en beneficio de las personas con la profesión u oficio común.

La modernización en los procesos productivos, la investigación de nuevas tecnologías, la formación del capital humano y la conquista de nuevos mercados, suponen unos costos cuya inversión beneficiaría a todo un sector o subsector que, al dividirse entre un mayor número de asociados, resultan en costos *per cápita* inferiores. Así, un agente económico racional se inclinaría a contratar actividades de beneficio común, compartiendo estos costos.

De lo anterior se tiene que asociaciones gremiales como la que tendrá por finalidad administrar el Fondo que se busca constituir cumplen con dos funciones principales, a saber: la representación gremial frente a las autoridades públicas y, la obtención de beneficios comunes a costos inferiores (promoción y fomento a la competitividad).

Estas funciones principales tienen tres elementos en común: el hecho de favorecer a todos los que comparten determinado oficio o actividad económica, la imposibilidad de excluir de tales beneficios a quienes no realizan aportes económicos a la asociación y, el disfrute de la representación y de los beneficios comunes a costos inferiores por parte de un aportante lo que lo diferencia de un no aportante, y que no se reduce a pesar del disfrute por parte de otra persona, sea o no aportante<sup>2</sup>.

Agentes oportunistas, o *free riders*, podrían verse tentados a aprovechar estos beneficios respecto

de los cuales no pueden ser excluidos, sin hacer erogaciones para obtener este beneficio común. De proceder así, los *free riders* obtendrían rentas extraordinarias, que se limitarían a esta etapa del juego, toda vez que percibirían los mismos beneficios que quienes contribuyen, pero no tendrían sus mismos gastos. La parafiscalidad es uno de los mecanismos que tiene por virtud evitar que los agentes oportunistas perciban rentas extraordinarias, efecto de los beneficios del esfuerzo común, puesto que hace que todos los sectores beneficiados por determinadas medidas, aporten en proporción a su capacidad (determinada, en el caso del proyecto que se presenta, por las ventas o el monto de las exportaciones).

Dado que al Estado como garante del bien común, le corresponde promover el mayor bienestar para los administrados, y observando que esto puede ser efecto de actividades económicas lícitas exitosas, se plantea que la creación de un Fondo parafiscal generará empleo y un consecuente aumento de la riqueza, por lo cual, su generación y la búsqueda del pleno empleo, harán parte de políticas públicas racionales.

Las contribuciones parafiscales contribuyen a solucionar en parte estos problemas y brindan al Estado herramientas para promover las actividades económicas sin generar mayor gasto público, a la vez que solucionan, como ya se enunció, el problema de los *free riders*.

Dado el efecto, las contribuciones parafiscales sobre el recaudo de los recursos para destinarse al beneficio común de quienes desarrollan determinada actividad lícita, sin que existan efectos sobre el gasto público, en las cantidades previsibles sin la contribución, para obtener los mismos resultados. Igualmente, el hecho de que los costos para obtener el beneficio común sean asumidos por los agentes del sector, aumenta el monto del recaudo frente a una situación de aporte voluntario, y asegura que los beneficios comunes permanezcan en el tiempo y, con ellos, la actividad generadora de empleo y riqueza. Se elimina así la perspectiva de pérdidas irreversibles de eficiencia, asegurando economías de escala, menor gasto público y niveles superiores de eficiencia dinámica<sup>3</sup>.

### III. Fundamento jurídico de las contribuciones parafiscales

Los fondos parafiscales y las contribuciones parafiscales son anteriores a la consagración constitucional de las mismas.

Sobre el origen del concepto de contribución parafiscal ha dicho la Honorable Corte Constitucional<sup>4</sup>:

*“La parafiscalidad es una técnica de las finanzas públicas que nace en Francia y se desarrolla luego en el mundo con diversos contenidos. Sin*

<sup>2</sup> Muchas de las actividades de las asociaciones gremiales constituyen, desde el punto de vista económico, bienes públicos, lo cual quiere decir que no son excluyentes ni rivales, pero generan lo que se ha llamado “El problema del parásito”, representado por quien recibe el beneficio de este tipo de bienes pero evita pagarlo. Vid. MANKIW, N. Gregory. PRINCIPIOS DE ECONOMÍA. Mc Graw Hill. Madrid, 1998. Página 212.

<sup>3</sup> Vid. P. FERNÁNDEZ DE CASTRO RIVERA, Juan y DUCH BROWN, Néstor. Op. cit. 191.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. M. P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Proceso D-033. 9 de julio de 1992.

*embargo, en todos los casos la parafiscalidad tiene un común denominador: son recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad.*

*“Para la doctrina, los recursos parafiscales se encuentran a mitad de camino entre las tasas y los impuestos sin confundirse con ellos. Ahora, como anota Laubadère, “las tasas parafiscales pueden ser percibidas ya sea en provecho de ciertos organismos públicos, ya en provecho de ciertos organismos privados””.*

De igual forma, en providencia posterior señaló la Corte<sup>5</sup>:

*“Como es bien sabido, la categoría de ingresos parafiscales surge en Francia –a mediados del presente siglo– cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional”.*

Los tributos se dividen en impuestos, tasas y contribuciones. A su vez, las últimas pueden ser contribuciones especiales y contribuciones parafiscales. En tal sentido y como lo señala RESTREPO<sup>6</sup>, la parafiscalidad se encuentra consagrada en tres disposiciones constitucionales: i) En el numeral 12 del artículo 150 se otorga al Congreso de la República la facultad de establecer “excepcionalmente” contribuciones parafiscales; ii) En el numeral 3 del artículo 179 se consagra como inhabilidad para ser Congresista, haber sido representante legal de una entidad que administre tributos o contribuciones, durante los seis meses anteriores a la fecha de elección, y iii) En el artículo 338 se previó el principio según el cual, “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 del Decreto número 111 de 1996<sup>7</sup>, las contribuciones parafiscales son “...gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o economí-

co y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

RESTREPO señala, al referirse a las contribuciones parafiscales, que “Se trata de pagos que deben hacer los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma”<sup>8</sup>.

DUVERGER afirma que la parafiscalidad es “un concepto difuso que ha adquirido un gran desarrollo en estos últimos años. Es una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto”<sup>9</sup>. En suma, el autor francés reconoce dos características del régimen jurídico de la parafiscalidad en ese país: por una parte, la creación de las “tasas” parafiscales debe hacerse a través de una ley y, por otra, “Los organismos que administran las tasas parafiscales están bajo la tutela del ministro interesado y del de Hacienda... Se someten al control de los interventores del Estado así como al Tribunal de Cuentas y a la Inspección General de Hacienda”<sup>10</sup>.

Jurisprudencialmente<sup>11</sup> se han identificado los siguientes rasgos de las contribuciones parafiscales en Colombia:

*“1ª. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;*

*“2ª. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;*

*“3ª. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;*

*“4ª. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa;*

*“5ª. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o ‘por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación’;*

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Ponente: FABIO MORÓN DÍAZ. Sentencia C-536 de 1999.

<sup>6</sup> RESTREPO, Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Universidad Externado de Colombia. 9ª edición, Bogotá, 2012. Página 380.

<sup>7</sup> “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

<sup>8</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Op. cit. Página 248.

<sup>9</sup> DUVERGER, Maurice. HACIENDA PÚBLICA. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1980. Página 89.

<sup>10</sup> DUVERGER, Maurice. Op. cit. Página 94.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO PONENTE: JORGE ARANGO MEJÍA. Sentencia C-152 de 1997.

“6ª. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las crean, corresponde a la Contraloría General de la República;

“7ª. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer ‘excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley’”.

#### IV. El contenido del proyecto

El proyecto consta de dieciséis artículos, el último de los cuales tiene por finalidad determinar la vigencia de la norma. Los quince restantes contienen las normas sustantivas de creación de la contribución parafiscal y del fondo que administrará los recursos provenientes de la misma, así como las disposiciones procedimentales relativas a la administración, carácter, vigilancia y control y facultades de la entidad administradora del fondo y de las entidades estatales que intervienen para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se consagran en el proyecto.

El sustento de los artículos es el siguiente:

1. Artículo 1º. Consagra el objeto del proyecto que, como se ha dicho, consiste fundamentalmente en la creación de una contribución parafiscal y en la creación del fondo, así como las reglas relativas al recaudo, administración y uso de los recursos provenientes de la primera.

2. Artículo 2º. Se crea y se define el subsector de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales, entendido como “la actividad agrícola que tiene por objeto la producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales”. La definición del subsector agropecuario resulta importante para enmarcar la contribución dentro de aquellas reguladas por la Ley 101 de 1993. En el artículo 29 de la citada ley se establece que “...son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo” (resaltado fuera del texto original). Así mismo, en el artículo 31 *ibídem* se estableció que los recursos provenientes de las contribuciones se invertirán en los “... subsectores agropecuario o pesquero que los suministra” y en el inciso 1º del artículo 37 *ibídem* se previó que la administración de este tipo de fondos corresponde a la “...entidad gremial administradora del Fondo parafiscal del subsector agropecuario y pesquero correspondiente”.

3. Artículo 3º. A través de la disposición contenida en el artículo 3º del proyecto se establecen definiciones de plantas ornamentales, flores de corte, follaje de corte y, plantas ornamentales vivas.

Estas definiciones<sup>12</sup> tienen por objeto garantizar la seguridad jurídica respecto de quiénes son los aportantes y cuáles son los hechos sujetos del gravamen.

Para efectos fitosanitarios, las Resoluciones ICA 264/2000; 492/2008 y 189/2008 definen “Ornamentales” como “Todas las especies vegetales cultivadas con destino a flor cortada, material vegetal de propagación, follajes o plantas de ornato”. De lo anterior se tiene que para el ICA, el género son las “ornamentales” y la especie la “flor cortada”; el “material de propagación”, los “follajes” y las “plantas de ornato”. Estas definiciones continuarán vigentes, en tanto el ICA lo decida, porque en el proyecto de ley se establecen las definiciones sólo para efectos de lo previsto en el mismo.

4. Artículo 4º. Mediante este artículo se crea la contribución parafiscal y se delimitan los sujetos pasivos<sup>13</sup>.

En efecto, se prevé que sean sujetos pasivos<sup>14</sup> “(...) todas las personas naturales o jurídicas que tengan por actividad la producción para el mercado nacional y/o la exportación, directa o a través de terceros, de flores de corte, follajes y plantas ornamentales”.

No se incluye dentro de los sujetos pasivos a quienes producen y/o venden material vegetal de propagación, por cuanto este material es un insumo y, la actividad será gravada al momento de enajenar el producto final para el mercado interno o externo.

5. Artículo 5º. En el artículo se define el hecho generador, la tarifa y el momento y la forma de pago de la contribución.

El hecho generador<sup>15</sup> previsto en el proyecto de ley está constituido por las ventas para el mercado

<sup>12</sup> CÓDIGO CIVIL. “ARTÍCULO 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal”.

<sup>13</sup> Según lo establecido en el inciso 1º del artículo 338 constitucional: “ARTÍCULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

<sup>14</sup> “Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos “de iure” de los sujetos pasivos “de facto”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. «En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final». CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-155 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Vid. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-412 de 1996 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583 de 1996), este concepto hace referencia a la si-

nacional y/o las exportaciones de flores de corte, follajes y plantas ornamentales. Al establecer que la contribución gravará tanto las exportaciones como las ventas para el mercado nacional, se da cumplimiento a la regla incluida en el artículo 2.11 del TLC de Colombia con los Estados Unidos de América, que prescribe: “Salvo que se disponga algo distinto en este Acuerdo, ninguna Parte podrá adoptar o mantener cualquier impuesto, gravamen o cargo alguno a la exportación de alguna mercancía a territorio de otra Parte, a menos que tal impuesto, gravamen o cargo sea también adoptado o mantenido sobre la mercancía cuando esté destinada al consumo interno”.

La tarifa<sup>16</sup> de la contribución parafiscal será equivalente al dos punto tres por mil de las transacciones que constituyen el hecho generador. De esta forma, en el artículo no solo se determina la tarifa, sino la base gravable, que, de conformidad con lo dicho por la jurisprudencia, habrá de entenderse como el “...valor de referencia sobre el cual se aplica la correspondiente tarifa impositiva”<sup>17</sup> y, en el caso que nos ocupa, será el “valor mensual de las ventas para el mercado nacional y/o de las exportaciones registradas en la contabilidad, con base en las facturas de venta”.

Las labores gremiales, como se ha dicho, suponen el desarrollo de ciertas actividades individualizables en cuanto a sus beneficiarios y otras de cuyos efectos positivos no se puede excluir a la totalidad de quienes desarrollan la actividad económica que se apoya en el gremio, sin importar si hacen o no parte de él. Estas últimas actividades comprenden la promoción y el fomento de la competitividad, bien sea a través de la inversión en ID+H o mediante cualquier actividad legítima que implique la reducción de costos o el aumento de ingresos. Las necesidades en materia de promoción y fomento de la competitividad podrían considerarse infinitas, pero deben acotarse teniendo en cuenta dos consideraciones: por una parte, el hecho de que los recursos obtenidos por vía de la contribución parafiscal pueden servir de contrapartida de recursos de carácter fiscal, potencializando el efecto de los recaudados por efectos de la ley que se presenta al Congreso, y, por otra parte, el hecho de que los floricultores colombianos han sufrido, como pocos sectores, el efecto de una re-

valuación sostenida de diez años. Así, si bien es cierto que la contribución es necesaria, es necesario tener en cuenta que no se puede constituir en una carga adicional que afecte al subsector.

Otro argumento nos persuade a establecer como monto de la contribución el 2.3 por mil: el efecto en términos de solidaridad de la medida. En efecto, el proyecto no solo incluye a exportadores de flores, sino que también prevé que sean contribuyentes pequeñas empresas que, aún hoy, podrían sufrir de problemas de formalización. Los beneficios de la parafiscalidad (bienes públicos) cubrirán y beneficiarán con creces a esos pequeños productores, sin que su aporte sea determinante para afectar la viabilidad del negocio. Nótese que no puede siquiera estimarse el aporte de estos pequeños productores de flores, follajes y plantas ornamentales, en tanto que no existe la obligación de los mismos en el sentido de registrarse ante el ICA (salvo que sean exportadores o proveedores de exportadores). En consecuencia, una aproximación al monto del recaudo debe hacerse con las cifras registradas de exportaciones. De esta forma, excluyendo el mercado nacional, por las razones aludidas, al aplicar la tarifa del 2.3 por mil a las exportaciones de flores, follajes y plantas ornamentales en el año 2012 (mil doscientos setenta millones de dólares), se tendrá un monto anual de recaudos cercano a los tres millones de dólares.

Acorde con los principios de contabilidad generalmente aceptados, se introduce la forma de cálculo de la conversión de moneda extranjera al peso colombiano que habrá de tasarse según la tasa representativa del mercado del día de la factura correspondiente<sup>18</sup>.

Igualmente se prevé el deber a cargo de los responsables de la retención y del pago, en el sentido de presentar una declaración mensual en la que se discrimine la cuota a su cargo y las retenciones practicadas. Se ordena también que el pago de la contribución se lleve a cabo dentro de los quince días siguientes al mes de la liquidación.

Por último, dentro del párrafo se incluye un criterio de eficiencia tributaria, en el sentido de brindar al comité directivo la facultad de excluir del pago a aquellos contribuyentes que, por el monto de sus transacciones, no resulte razonable desde el punto de vista económico cobrarles. Dicho de otra forma, corresponderá al citado comité la facultad de determinar los montos en los que el costo de cobrar resulta más alto que el ingreso esperado por este concepto.

tuación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-987 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero, citada en CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-155 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>16</sup> “...La tarifa del impuesto es el monto en dinero que debe pagar el contribuyente, el cual resulta de aplicar el porcentaje legal a la base gravable”. Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995. M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412 de 1996 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>18</sup> Decreto número 2649 de 1993, por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia. “ARTÍCULO 50. Moneda funcional. La moneda funcional en Colombia es el peso.

“Las transacciones realizadas en otras unidades de medida deben ser reconocidas en la moneda funcional, utilizando la tasa de conversión aplicable en la fecha de su ocurrencia.

“Sin embargo, normas especiales pueden autorizar o exigir el registro o la presentación de información contable en otras unidades de medida, siempre que estas puedan convertirse en cualquier momento a la moneda funcional” (Resaltado fuera del texto original).

6. Artículo 6°. Se crea el fondo de la floricultura, como una cuenta sin personería jurídica que habrá de administrar los recursos previstos en dicho artículo.

Se hace claridad expresa respecto del destino de los rendimientos y de los frutos<sup>19</sup> percibidos como resultado del aprovechamiento comercial de las marcas o de cualquier otro derecho del que sea titular el fondo.

7. Artículo 7°. En este artículo se establece la destinación de los recursos provenientes de la contribución parafiscal. Como ha dicho la Corte Constitucional<sup>20</sup>, “Las rentas parafiscales (...) **tienen como característica esencial la destinación específica**; no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional y, como se verá más adelante, se diferencian claramente de los impuestos y tasas”<sup>21</sup> (Resaltado fuera del texto original).

En el texto del proyecto se establecen nueve fines de los recursos previstos en los artículos 5° y 6° del mismo documento. Dos de ellos (a) y b)) hacen referencia a la promoción, por una parte del consumo de flores, follajes y plantas ornamentales y, por otra de las flores, follajes y plantas ornamentales colombianas, no solo en lo que hace referencia al acceso, sino a la defensa y conservación de mercados, ante amenazas de cualquier tipo (v.gr. Jurídicas, fitosanitarias, etc.). Así mismo, y con el fin de identificar los mercados en los cuales resultaría eficiente incursionar o fortalecer la presencia, se establece la posibilidad de destinar recursos para desarrollar estudios de inteligencia de mercados (literal h)).

A través del literal c) se espera asegurar los recursos necesarios para investigación, en el entendido de que los recursos para este fin son bastante limitados, desde el punto de vista estatal, y que, es necesario asegurar la eficiencia dinámica<sup>22</sup>. Así mismo, se prevé que los recursos destinados a tal fin sean asignados por Ceniflores<sup>23</sup>, quien podrá celebrar convenios para el efecto con “instituciones de investigación y ciencia y tecnología”.

El sector exportador de la floricultura cuenta con una formalización laboral del ciento por ciento. Sin embargo, y con el fin de continuar profundizando los beneficios dirigidos a los trabajadores

de la floricultura, se propone incluir en el literal d) la posibilidad de destinar recursos de la parafiscalidad a promover condiciones de bienestar entre los trabajadores, apoyando proyectos de vivienda, capacitación, educación, salud, bienestar, convivencia y recreación.

Para garantizar la eficiencia en la producción es necesario fortalecer la cadena logística, razón por la cual, en el literal e), se propone consagrar la posibilidad de destinar recursos de la parafiscalidad a este fin y al de seguridad en la carga.

Otro de los pilares en los que se sustenta la producción de flores colombianas es la responsabilidad ambiental. Por ello, se propone incluir dentro del listado de fines de los recursos administrados por el fondo, “...la implementación de buenas prácticas sociales y ambientales en la producción” (literal f)). Este interés por el respeto del ambiente se ve reflejado igualmente en la inclusión de la destinación de recursos para la financiación de un sello de certificación socioambiental sectorial, que permita asegurar en cualquier mercado que el producto colombiano cumple con estrictos estándares de respeto a la naturaleza y a las condiciones sociales de los trabajadores (literal g)).

En el literal i) se prevé también la posibilidad de destinar estos recursos a cualquier otro tipo de actividad o programa para el fortalecimiento de la floricultura, siempre y cuando el mismo sea de interés general.

8. Artículo 8°. Mediante este artículo se describe la composición del comité directivo, así como la forma de designación y el período de los integrantes que no sean funcionarios del Gobierno Nacional. Se establece entonces que los siete representantes de los productores y/o exportadores de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales tengan un período de dos años y que cinco (5) de ellos sean elegidos por el Congreso de la Floricultura de diez candidatos propuestos por la Asamblea de Asocolflores, representando a las zonas de producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales y dos (2) elegidos, en el mismo Congreso, de las listas elaboradas de conformidad con lo previsto en el reglamento que para ese efecto expida el Comité Directivo. Como contingencia excepcional para el primer período, se prevé que la totalidad de los siete (7) representantes del sector privado sean designados en la Asamblea General de Asocolflores.

9. Artículo 9°. Se prevé que la administración del Fondo esté en cabeza de la Asociación Colombiana de Flores (Asocolflores), que es el gremio representativo del sector que, además reúne condiciones de designación democrática de sus representantes.

Las condiciones que hacen que Asocolflores sea idónea para la administración de los recursos del fondo de la floricultura se derivan de sus cuarenta años de experiencia en el desarrollo de programas exitosos de promoción, conquista y conservación de mercados y de fomento de la competitividad,

<sup>19</sup> CÓDIGO CIVIL. “ARTÍCULO 717. Se llaman frutos civiles los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo, y los intereses de capitales exigibles, o impuestos a fondo perdido.

“Los frutos civiles se llaman pendientes mientras se deben; y percibidos desde que se cobran”.

<sup>20</sup> Vid. entre otras: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-490 de 1993; C-152 de 1997; C-1040 de 2003; C-490 de 2009; C-375 de 2010.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 040 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>22</sup> Vid. MARTÍNEZ MERINO, Juan Luis. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. Editorial Dykinson. Madrid, 2008. Página 153.

<sup>23</sup> En términos similares, en el artículo 8° de la Ley 138 de 1994 se asignaron los recursos destinados a investigación en el subsector palmero a Cenipalma.

incluyendo investigación, conservación del ambiente, programas sociales para los trabajadores. Igualmente, cuenta la Asociación con experiencia positiva en el manejo de recursos públicos. En adición, Asocolflores permite la asociación de pequeños, medianos y grandes productores, en las tres grandes zonas de producción de flores, follajes y plantas ornamentales: Cundinamarca, Centrooccidente y Antioquia, consagrándose estatutariamente la posibilidad de que cualquier productor o exportador de estos productos se vinculen a la asociación y tengan la posibilidad de elegir y de ser elegidos.

Para la Corte Constitucional resulta claro que la administración de los fondos parafiscales debe ser asignada al gremio con mayor representatividad en el sector del que se trate. Así, dijo la Corte<sup>24</sup>: *“Cuando el legislador no señala la entidad con la cual se debe contratar la administración de fondos parafiscales, o la institución inicialmente determinada no cumple los requisitos de representatividad y escogencia democrática de los correspondientes órganos de dirección, o esas características han perdido su vigencia, corresponderá al Gobierno la designación de la misma, evento en el cual si existen dos o más entidades que reúnan idénticas condiciones de representatividad nacional y organización y funcionamiento internos democráticos exigidas, debe escoger, con observancia del principio de transparencia, a cualquiera de ellas, regla que también debe aplicarse cuando conforme a las cláusulas estipuladas en los respectivos contratos se venza el término de los mismos”*. Y agregó en la misma providencia: *“La decisión del legislador de asignar la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola a la Federación Nacional de Avicultores de Colombia constituye desarrollo de las atribuciones que le confieren al legislador los artículos 150-9-12, 189-23 y 338 de la Carta Política; además, tiene fundamento en el criterio fijado igualmente por el legislador, en desarrollo de los preceptos superiores, referente a la representatividad nacional del sector afectado con la contribución parafiscal y la organización y funcionamiento democrático del contratista”*.

Ahora bien, respecto de la condición de elección democrática de los representantes de los gremios que administran fondos parafiscales había dicho el Alto Tribunal<sup>25</sup>:

*“Por el carácter público y coactivo de los recursos parafiscales que manejan estas entidades, asociaciones o agremiaciones, es legítimo que la ley ordene la elección democrática de sus representantes. No se trata entonces de una injerencia de las autoridades en la autonomía de una entidad asociativa que pudiera desconocer su autonomía interna y, por ende, violar el derecho de asociación, sino que es una expresión del carácter demo-*

*crático que, por mandato de la propia Constitución, deben tener ciertas entidades, por las funciones particulares que ejercen en la sociedad. En ese orden de ideas, la Corte concluye que la norma acusada no tiene reserva de ley estatutaria pues no desarrolla una nueva institución y mecanismo de participación ciudadana sino que es una disposición que no hace más que reiterar y cumplir el mandato del artículo 39 de la Carta, según el cual las organizaciones sociales y gremiales se deben sujetar a los principios democráticos. En efecto, una entidad que maneja recursos parafiscales es una típica organización gremial de las reguladas por el artículo 39 superior, pues estas contribuciones gravan a un sector de la sociedad para que la entidad que las administre efectúe inversiones y brinde servicios a ese mismo sector”*.

Igualmente se establece en el proyecto una remuneración para el administrador del fondo equivalente al doce (12%) del recaudo. La administración de los recursos de la contribución parafiscal es remunerada como cualquier otra actividad y esta remuneración depende tanto del monto global de los recursos a administrar, como de los costos fijos en los que habrá de incurrirse. Así, aunque la lógica indicaría que la remuneración sería directamente proporcional a los recursos administrados, lo cierto es que en la medida en que dicho monto disminuye, hay un punto en el que los costos de administración no pueden reducirse. La mayoría de las leyes que consagran contribuciones del sector agropecuario establecen como remuneración el 10% del recaudo. Sin embargo, en el párrafo 2° del artículo 3° de la Ley 114 de 1994 se prevé una remuneración del 15% para el administrador de las cuotas de fomento cerealista, de leguminosas distintas al frijol soya, y del frijol soya.

Ahora bien, mediante Concepto número 748 de 29 de noviembre de 1995, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado señaló:

*“Los gastos administrativos para la administración de los Fondos de Fomento, derivados de la ejecución de los contratos que se celebran por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con las correspondientes asociaciones (federaciones) del sector agropecuario y cuyo objeto consiste en la recaudación y administración de cuotas de fomento, deben atenderse únicamente con cargo al porcentaje de contraprestación pactada en el respectivo contrato.*

*“Por consiguiente, los gastos de administración no podrán ser asumidos con cargo a los demás recursos recaudados por el Fondo, diferentes del monto de la contribución estipulada; ni tampoco con cargo a la contribución pactada sumada a otros recursos del fondo”*.

Ahora bien, mediante Concepto número 526 del 27 de julio de 2010, la Sala de Consulta y Servicio Civil del mismo Alto Tribunal señaló que *“... la única excepción permitida sobre la destinación exclusiva de los recursos parafiscales al objetivo*

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-132 de 2009. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-191 de 1996. M. P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

dispuesto por ellas, es la posibilidad que (SIC) a título de contraprestación se pague una suma por concepto de administración y recaudo de las cuotas de fomento cerealista y avícola, a las entidades administradoras”.

Así, con independencia del monto de los recursos recaudados, se estima que como mínimo la remuneración del administrador, deberá ser equivalente a trescientos sesenta mil dólares, que cubrirían, en principio, los pagos del personal encargado de las labores administrativas. Ello implica necesariamente una remuneración muy inferior a la de los demás administradores de fondos parafiscales, habida cuenta del monto a administrar.

10. Artículo 10. En este artículo se consagra que el contribuyente debe estar a paz y salvo con el fondo de la floricultura para que se acepten los costos de producción de flores, follajes y ornamentales en la declaración de renta. Así mismo, se establece, para efectos de deducción del impuesto sobre la renta, que los pagos hechos por concepto de la contribución guardan relación de causalidad con la actividad productora de renta y son “necesarios y proporcionados”<sup>26</sup>.

11. Artículo 11. Se consagra en este artículo la previsión según la cual el régimen de contratación del fondo será, como en todos los fondos que administran recursos provenientes de contribuciones parafiscales, de derecho privado. Igualmente se establece que la aplicación de los recursos del fondo debe hacerse previa aprobación de su comité directivo.

12. Artículo 12. En el artículo 12 se consagra el principio según el cual el control fiscal estará a cargo de la Contraloría General de la República.

13. Artículo 13. A través de esta previsión se otorga a la DIAN, al auditor del fondo y a la enti-

dad administradora, la facultad de realizar visitas de inspección de los libros del comerciante, con el fin único y exclusivo de verificar el cumplimiento de la obligación que nace por Ministerio de la ley.

13. Artículo 14. Además de la sanción prevista en el inciso 1° del artículo 10 del proyecto, se prevé el cobro de intereses moratorios, así como la imposición de las sanciones fiscales y administrativas y de las establecidas en el estatuto tributario por el pago extemporáneo o por el no pago de la contribución. Tales sanciones habrán de ser impuestas por la DIAN<sup>27</sup>, según lo previsto en el parágrafo del mismo artículo.

15. Artículo 15. Se consagran aquí las causales de liquidación del fondo. Así, el fondo desaparecería por sustracción de materia si se derogan las normas que consagran la contribución y se agotan los recursos y, por otra parte, en el caso en el que las ventas nacionales y las exportaciones hubieren disminuido hasta tal punto que, a juicio del comité directivo, no se justificaría el esfuerzo de reactivarlas.

En los anteriores términos presentamos la exposición de motivos al proyecto de ley, “por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones”. El Gobierno Nacional somete a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley, que contiene elementos positivos para garantizar la conservación del empleo y el fortalecimiento de la iniciativa empresarial de la floricultura colombiana.

<sup>26</sup> ESTATUTO TRIBUTARIO. “Artículo 107. *Las expensas necesarias son deducibles.* Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan **relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.**

“La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes.

“En ningún caso serán deducibles las expensas provenientes de conductas típicas consagradas en la ley como delito sancionable a título de dolo. La administración tributaria podrá, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, desconocer cualquier deducción que incumpla con esta prohibición. La administración tributaria compulsará copias de dicha determinación a las autoridades que deban conocer de la comisión de la conducta típica. En el evento que las autoridades competentes determinen que la conducta que llevó a la administración tributaria a desconocer la deducción no es punible, los contribuyentes respecto de los cuales se ha desconocido la deducción podrán solicitar la correspondiente devolución o solicitar una compensación, de conformidad con las reglas contenidas en este Estatuto y según los términos establecidos, los cuales correrán a partir de la ejecutoria de la providencia o acto mediante el cual se determine que la conducta no es punible” (Resaltado fuera del texto original).

<sup>27</sup> Facultades similares se asignaron a la DIAN en relación con la Contribución Parafiscal para el Desarrollo de lo Cinematográfico. El texto del artículo 7° de la citada norma es del siguiente tenor literal: “ARTÍCULO 7°. *Períodos de declaración y pago.* El período de la declaración y pago de la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico es mensual. El Gobierno Nacional reglamentará los plazos y lugares para la presentación y pago, así como los mecanismos para devoluciones o compensaciones de los saldos a favor.

“Para tal efecto, los responsables de la cuota deberán presentar una declaración mensual que involucre la cuota a su cargo y las retenciones que han debido practicar, cuando haya lugar a ello.

“Si no se practican las retenciones previstas en los artículos anteriores, no se presentan las declaraciones, no se efectúan los pagos, o las declaraciones incurrir en inexactitudes, se aplicarán las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y los procedimientos de imposición de sanciones y discusión allí establecidos. Sin perjuicio del carácter parafiscal de la contribución creada en esta ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación y aplicación de sanciones dispuestos en este artículo y la resolución de los recursos e impugnaciones a dichos actos, así como para el cobro coactivo de la Cuota, intereses y sanciones aplicando el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario.

“Para el efecto previsto en el inciso anterior la DIAN celebrará convenio con el administrador del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico.

“Las sumas recaudadas por la DIAN por concepto de la Cuota, intereses, sanciones y demás originados en la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico, deberán ser transferidos a través de la Tesorería General de la Nación, dentro del mes siguiente a su recaudo, al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico creado en esta ley”.

Son estas razones suficientes para solicitar al honorable Congreso de la República la aprobación del proyecto de ley que se pone a consideración.

De los honorables Congresistas,

*Rubén Darío Lizarralde Montoya,*

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 1° de octubre de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 110 con su correspondiente exposición de motivos. Por el Ministro de Agricultura, doctor *Rubén Darío Lizarralde*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA

*por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 872. Tarifa del gravamen a los movimientos financieros.** La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

– Al dos por mil (2x1.000) en el año 2015.

– Al uno por mil (1x1.000) en los años 2016 y 2017.

– Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes.

**Parágrafo.** A partir del 1° de enero de 2018 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros”.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El pasado 26 de julio el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de

la Nación para la vigencia fiscal de 2014, por valor de \$199,9 billones, el cual se ha venido estudiando en las comisiones económicas de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en las normas orgánicas de presupuesto. Sin embargo, con posterioridad a la presentación del proyecto de ley de presupuesto han aparecido elementos nuevos que tendrán impacto en materia presupuestal en los próximos años, afectando de manera especial las previsiones sobre el monto total del presupuesto de 2014.

En efecto, desde mediados del pasado mes de agosto, diversos sectores de la vida nacional han manifestado su insatisfacción con las políticas gubernamentales, o la ausencia de ellas. Hemos podido llegar a acuerdos con la mayoría de los sectores en conflicto, como ha ocurrido, por ejemplo, con los pequeños mineros y los miembros del sector transporte. Sin embargo, en el caso del campesinado y del sector agropecuario ha quedado en evidencia que se requiere la adopción de medidas con un horizonte que va más allá del corto plazo, pues se trata de una crisis estructural la que afecta al sector, que exige una respuesta del mismo carácter.

El Gobierno Nacional, con el Presidente a la cabeza, ha reconocido la justeza de la movilización campesina, el carácter estructural de la crisis del sector agropecuario y la necesidad de construir entre todos una nueva política agropecuaria. Con esto en mente, se han establecido mesas regionales de negociación y hemos anunciado medidas para ayudar al campo (vigilancia de los precios de los insumos, fertilizantes y plaguicidas; eliminación de aranceles para algunos de estos insumos, una especie de libertad vigilada de precios temporalmente, importación directa de fertilizantes, y fortalecimiento de la lucha contra el contrabando, entre otras). Así mismo, el Presidente Juan Manuel Santos ha propuesto un Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, cuyo contenido real deberá definirse y acordarse en los próximos días con la participación de todos aquellos actores relacionados con el sector.

Sea cual sea la suerte y contenido de esta propuesta, lo cierto es que necesariamente en el Congreso de la República deberán definirse y materializarse los elementos más importantes de la futura política del sector. Por las razones anteriores, el Gobierno ha planteado a las Comisiones Económicas y, en general, al Congreso de la República, la necesidad de buscar más recursos para el PGN de 2014. Las circunstancias por las que atraviesa el país así lo requieren, especialmente en sus sectores rurales y, muy en particular, en la familia campesina colombiana, como ya tuvimos la ocasión de expresarlo en días pasados ante ese recinto, durante uno de los debates en las comisiones económicas, sobre el proyecto de ley que fija el presupuesto.

Comoquiera que la crisis del sector agropecuario en nuestro país no da espera, en las sesiones del Legislativo hemos escuchado con suma atención las propuestas que han formulado los honorables

Congresistas para aumentar los ingresos de la Nación, que permitan ampliar el monto del presupuesto de gastos sin afectar las metas fiscales ni la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Con este propósito, el Gobierno Nacional presentó el pasado 10 de septiembre a las Comisiones Económicas una Carta de Modificaciones al presupuesto de gastos del PGN de 2014 por valor de \$3,1 billones, con lo cual el PGN para 2014 será de \$203 billones. La cifra adicionada permitirá avanzar en la solución definitiva de la crisis agropecuaria, y apoyar la adopción de otras medidas legales y regulatorias con el mismo fin que deberán adoptarse en el corto plazo.

Comoquiera que no se cuenta con financiación suficiente para atender los gastos adicionales proyectados, el Gobierno Nacional acudirá a la figura del artículo 347 de la Constitución Política<sup>1</sup> y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994<sup>2</sup>, Orgánica del Presupuesto<sup>3</sup>, que disponen el procedimiento que se debe seguir en caso de que el proyecto de ley de presupuesto se encuentre desfinanciado, como es lo que ocurre actualmente.

Entre las diversas propuestas de financiación que los honorables congresistas han formulado al Gobierno Nacional, nos ha parecido pertinente acoger la que se relaciona con el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), la cual se materializa en el presente proyecto de ley, mediante el cual se modifica el proceso de reducción de tarifa del GMF del 4 al 2x1.000 del año 2014 al 2015. Así, el Gobierno le propone al Congreso de la República que el incremento en las partidas presupuestales se respalde mediante un financiamiento fiscalmente sano, considerando que en este caso se recurrirá a ingresos adicionales que no alteran las metas fiscales previamente definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2013.

<sup>1</sup> **Constitución Política: Artículo 347.** *El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.*

<sup>2</sup> **Ley 179 de 1994: Artículo 24.** *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.*

*En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.*

<sup>3</sup> Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto número 111 de 1996, en el cual se compilan las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Por las razones anteriores y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Ley 179 de 1994, el Gobierno Nacional presenta al honorable Congreso de la República el proyecto de ley “*por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario*”.

En este proyecto de ley se identifican los recursos que permitirán financiar en 2014 las apropiaciones presupuestales adicionales previstas en la Carta de Modificaciones presentada a las Comisiones Económicas del Congreso, en la cual se complementan los gastos incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación de 2014, actualmente a consideración del Congreso de la República.

El Gobierno Nacional acogiendo los planteamientos realizados por las diferentes bancadas en el seno del honorable Congreso de la República sobre el aplazamiento del desmonte del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) presenta el presente proyecto de ley para que se modifique el artículo 872 del Estatuto Tributario de manera que sea el Congreso de la República, como le corresponde, el que autorice diferir la eliminación del GMF. De esta manera, proponemos que se mantenga la tarifa del GMF en cuatro por mil (4x1.000) en 2014, reduciéndose a dos por mil en 2015; a uno por mil, en 2016 y 2017, y a cero por mil, a partir de 2018.

Con la modificación de la progresión de descenso de la tarifa, el aforo por GMF para 2014 será de \$6 billones, cerca de \$3,1 billones por encima del estimado inicialmente para el proyecto de ley de PGN de 2014, \$3 billones) que presentamos al comienzo del actual periodo legislativo.

Esta propuesta permitirá abrir el espacio fiscal necesario para financiar de manera fiscalmente sana las apropiaciones adicionales requeridas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina, sin afectar la sanidad fiscal del país ni el cumplimiento de las metas previstas en la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central.

Dentro de nuestro compromiso con la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas y la búsqueda permanente de mecanismos que favorezcan el crecimiento económico y la generación de empleo, poniendo de manifiesto el compromiso del Gobierno con una sana situación de las finanzas públicas, se ha considerado prudente la iniciativa parlamentaria de aplazamiento del desmonte del GMF, que permite contar con una fuente de financiación no prevista en las estimaciones previas del plan financiero contenido en el MFMP 2013 que se presentó al Congreso a mediados del mes de junio pasado en cumplimiento de la Ley 819 de 2003 de responsabilidad y transparencia fiscal.

De esta manera, el efecto de los nuevos recursos para la atención de nuevos gastos es neutro para el resultado fiscal y por tanto mantiene la previsión

del escenario macroeconómico y fiscal presentado en el MFMP 2013 que implica que la economía colombiana aumentará su inversión y ahorro en el mediano plazo. Así, la tasa de inversión proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 28% del PIB para aumentar gradualmente a 30% del PIB en el mediano plazo. La confianza en la estabilidad macroeconómica del país, la inversión del sector público (Gobierno central y regional) y la dinámica económica sustentarán este crecimiento. De otra parte, la tasa de ahorro proyectada para 2013 y 2014 se ubicará en niveles cercanos al 26% del PIB para aumentar a 28% del PIB en el mediano plazo. La mayor contribución a esta dinámica será por parte del sector público gracias al Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías y al cumplimiento de la regla fiscal por parte del Gobierno Nacional Central (GNC).

La iniciativa sobre aplazamiento del desmonte del GMF por el año 2014 no altera la previsión realizada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 que es consistente con lo señalado en la Ley de Regla Fiscal y con la tendencia de reducción del déficit tanto en el GNC como en el SPC. El déficit en el Sector Público Consolidado –SPC descende de -1,0% del PIB en el 2013 a -0,7% en 2015 y se convierte en superávit de 1,3% del PIB en el 2024. La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos 10 años permitirá llevar el nivel de la deuda neta de activos financieros del SPNF, desde 24,7% del PIB en el año 2013 a 13,7% del PIB en el 2020 y podría alcanzar cerca del 5,9% del PIB en el año 2024. Estos niveles de deuda neta son consistentes con balances primarios superiores al 2% del PIB por gran parte del periodo. En este sentido, desde el año 2011, con un valor equivalente a 1,1% del PIB, Colombia comenzó a generar balances primarios superavitarios para este nivel de agregación del Sector Público.

En estas condiciones, el proyecto de ley de financiamiento que presentamos a consideración de esa Corporación se caracteriza por ser un proyecto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente. Se ha programado en el marco del cumplimiento de la Regla Fiscal, con el objetivo de ubicar el resultado fiscal del sector público en niveles consistentes con las posibilidades estructurales del país.

El Congreso de la República y el Gobierno Nacional tenemos el reto en este momento de asegurarle a la familia rural colombiana unas condiciones de vida que le permitan participar en la creación de la prosperidad colectiva que estamos construyendo.

Al someter esta iniciativa a la ilustrada consideración de los miembros de las Comisiones Económicas queremos expresarles a los honorables Congresistas que este proyecto de ley de modificación al estatuto tributario se ha realizado con la máxima responsabilidad, buscando que contribuya efectivamente a la financiación de las apropiaciones previstas para la solución de los problemas más

angustiantes de la población campesina y sean un instrumento idóneo para enfrentar las dificultades económicas y sociales del país.

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política, somete a consideración de esa alta corporación el presente proyecto de ley “por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario”.

Con la patriótica colaboración del Legislativo contamos anteriormente con una reforma en materia tributaria comprometida con el crecimiento y la búsqueda de soluciones a las necesidades de los colombianos. Ahora, con este proyecto se permitirá el recaudo requerido para el financiamiento de necesidades apremiantes para el país.

Se completa la financiación para dar cumplimiento a los acuerdos con los productores de agropecuarios de diferentes productos y en particular de la población campesina, que deberá traducirse en mayor crecimiento y generación de empleo.

Estas son razones suficientes para solicitar al honorable Congreso se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación. Como en ocasiones anteriores, solicitamos respetuosamente a los miembros del Congreso de la República acoger favorablemente la propuesta que ponemos a su consideración, la cual, como hemos expresado, no afecta el balance fiscal de la Nación, y se mantiene en la línea que se ha trazado esta administración de gestionar los recursos públicos con eficiencia y responsabilidad fiscal.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de octubre de 2013 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 112 con su correspondiente exposición de motivos. Por el Ministro *Mauricio Cárdenas Santamaría*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 787 - Miércoles, 2 de octubre de 2013	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
FE DE ERRATAS	
Fe de erratas al Proyecto de ley número 089 de 2013	
Cámara .....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara, por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones. ....	3
Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario. ....	14