



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 674

Bogotá, D. C., lunes, 7 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

**INFORME DE OBJECIONES
PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 207 DE 2012 CÁMARA Y NÚMERO
113 DE 2013 SENADO**

por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 2015

Doctor

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado.

Honorables Presidentes:

Dando cumplimiento a la designación hecha por las Mesas Directivas del honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley

5ª de 1992, nos permitimos rendir el presente informe a las Objeciones presidenciales en los siguientes términos:

Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara y 113 de 2013 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones*, fue radicado por iniciativa del Gobierno nacional en cabeza del señor Ministro de Agricultura, doctor Juan Camilo Restrepo el día 13 de noviembre del año 2012 el cual fue publicado debidamente en la *Gaceta del Congreso número 802 de 2012*. De igual forma el informe de ponencia para primer debate correspondió en el Senado de la República a los Senadores Aurelio Iragorri Hormanza, Germán Villegas Villegas, y en la Cámara de Representantes a los Representantes Buenaventura León León, Nancy Denise Castillo y Carlos Julio Bonilla Soto; posteriormente fue aprobado en las comisiones de ambas cámaras en primer debate lo cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso números 962 de 2012 y 968 de 2013*, y en segundo debate lo cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso número 458 de 2013*. Luego se presentó informe de conciliación el cual fue aprobado y publicado en la *Gaceta del Congreso número 263 de 2014* y la posterior fe de erratas publicado en la *Gaceta del Congreso números 300 y 301 de 2014*, correspondiendo finalmente y nombrados como miembros de la Comisión Accidental para resolver las objeciones presidenciales los Senadores Bernabé Celis Carrillo e Iván Duque Márquez y por Cámara los Representantes Carlos Julio Bonilla Soto y Nancy Denise Castillo.

I. Justificación del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Parafiscal de Fomento Fiquero, establecer la Cuota

de Fomento Fiquero, y determinar las principales definiciones de las bases para su recaudo, administración y destinación, con el fin de contribuir al desarrollo del subsector fiquero en Colombia.

II. Marco jurídico en materia de contribuciones parafiscales

De acuerdo con lo previsto por la Ley 101 de 1993 las contribuciones parafiscales son definidas como:

“[...] *Artículo 29. Noción. Para los efectos de esta ley, 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. Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*

Las fuentes de los recursos de dichos fondos se componen de: El producto de las contribuciones parafiscales establecidas en la ley, los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros, los derivados de las operaciones que se realicen con recursos de los respectivos fondos, el producto de la venta de o liquidación de sus activos e inversiones, los recursos del crédito, las donaciones o aportes que reciban.

Existen por ley fondos parafiscales de diversos subsectores agrícolas y pecuarios, tal es el caso por ejemplo de los Fondos de Fomento Algodonero, Arrocero, Cacaotero, Cerealista, Frijol Soya, Hortifrutícola, Leguminosas, Palmero, Panelero y Tabacalero, Avícola, Ganado y Leche y Porcícola, pero no existe hasta el momento la creación del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero.

En tal sentido, los diversos subsectores agropecuarios que se benefician de los mismos se encuentran definidos por la ley para administrarlos, a manera de ejemplo podemos mencionar los siguientes: **Fondo Nacional del Ganado, Fondo Nacional del Café, entre otros.**

Respecto a la contribución especial, es preciso recordar que el artículo 338 constitucional dispone que:

“[...] *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.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. [...]” (Subrayado fuera de texto).

A este respecto la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-076 de 2012 dispuso que en materia tributaria debe primar:

“[...] **PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA TRIBUTARIA**-Criterios interpretativos utilizados por la Corte Constitucional

El artículo 338 de la Constitución contiene los elementos del llamado principio de reserva de ley en materia tributaria, es decir, la exigencia de que los elementos principales del tributo se encuentren determinados en normas que tengan rango de ley, así como las excepciones a dicha exigencia general, al igual que la regla especial de vigencia para las disposiciones tributarias que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado: las mismas no podrán aplicarse sino a partir del período que comience después de su entrada en vigor. Como ocurre al interpretar cualquier exigencia de tipo formal, su lectura literal debe acompañarse de la indagación acerca del valor sustancial que con ella se busca proteger o aplicar. En este caso, encuentra la Corte que el principio cuya salvaguarda está de por medio es el de seguridad jurídica. En efecto, al considerarse las leyes tributarias leyes que, en general, imponen cargas a las personas que determinan como sujetos pasivos, se ha entendido que estos deben tener plena claridad respecto de las actividades que generen tributos y el monto al que los mismos ascenderán, para que dichas cargas no resulten un imprevisto que afecte desproporcionadamente el debido proceso, la equidad, la buena fe, la libertad de empresa o el derecho de propiedad, entre otros. La exigencia del artículo 338 de la Constitución tiene sentido en cuanto evita la variación intempestiva en las condiciones de tributación de los contribuyentes, de manera que se afecte la confianza legítima que durante un período fiscal se había generado en torno a las reglas de tributación que regirían el mismo. Así, se salvaguarda al sujeto pasivo de los tributos de sorpresas, hechos intempestivos o, incluso, fraudes que un Estado fiscalista pueda obrar en su contra. En ciertas ocasiones esta protección también implica que situaciones acaecidas antes de que la ley entre en vigencia se constituyan en fuente de obligaciones para el sujeto pasivo; por esta razón, en casos anteriores, y a criterio de la Corte de manera errónea, suele entenderse complementada –o, incluso, reiterada– por la limitación del artículo 363 de la Constitución que prohíbe la retroactividad de las leyes tributarias, en cuanto que su objetivo o razón de ser es la misma: evitar que una nueva ley tome como base de imposición hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigencia.[...]” (Subrayado fuera de texto).

Es así como el artículo 359 Constitucional dispone que:

“[...] Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. [...]” (Subrayado fuera de texto).

III. Consideraciones frente a las objeciones presentadas por el Gobierno nacional

El señor Ministro de Hacienda, en escrito de fecha 29 de julio de 2014 presenta algunas consideraciones de inconstitucionalidad frente a las disposiciones contenidas en los artículos 18-2 y 20 del articulado contenido en el presente proyecto de ley y señala lo siguiente:

Es necesario señalar en primer término que el proyecto de ley del asunto, tiene por objeto crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero y la Cuota Parafiscal Agropecuaria, y se consagra el uso de la fibra de tique en el desarrollo de los proyectos y obras que se contraten con recursos del Presupuesto General de la Nación.

La iniciativa en su artículo 18-2 consagra lo siguiente:

Artículo 18. Recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero. Los ingresos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero serán los siguientes:

2. Los que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), hayan recaudado, recaude o lleve a recaudar con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, desde el 15 de junio de 1983, que no hayan sido entregados previamente en los términos de la ley.

De otra parte, la iniciativa en su artículo 20 dispone lo siguiente:

Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

Teniendo en cuenta que ambas normas hacen referencia al artículo 108 de la Ley 91 de 1983, se hace necesario remitirnos a su contenido, el cual reza:

Artículo 108. Los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas figueras a través de un Fondo de Fomento Fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura.

1.1. Derogatoria tácita del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983

De los artículos transcritos se observa que una de las fuentes de ingresos que la iniciativa pretende imponer como propios del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, corresponde a los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas, establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas. No obstante, consagrar por vía de remisión normativa como ingresos los recursos correspondientes al artículo 108 de la Ley 91 de 1983, pasa por alto lo siguiente:

El proyecto de ley deja de lado el cambio que experimentó el impuesto a las ventas existente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983 (del 15 de junio) por el denominado Impuesto al Valor Agregado, a partir de la entrada en vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983 (del 29 de diciembre).

En efecto, el impuesto a las ventas creado desde 1963 (Decreto-ley 3288 del 30 de diciembre) y vigente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983, era el de monofásico en primera etapa, esto es, de causación a nivel de productores; y su técnica era de sustracción de costos o base contra base.

*Con la expedición del Decreto-ley 3541 de 1983 (facultades extraordinarias de la Ley 9ª de 1983), se modificó totalmente el régimen del impuesto a las ventas existente, creándose la técnica del valor agregado plurifásico (impuesto contra impuesto), que gravaría todas las etapas del ciclo económico. Luego, el impuesto a las ventas existente hasta el 31 de marzo de 1984 solo gravaba una fase de la cadena económica (productores), y el impuesto al valor agregado vigente a partir del 1º de abril de 1984 (artículo 92 del Decreto-ley 3541), grava todas las fases de los ciclos de producción y distribución, **modificándose sustancialmente toda la estructura del impuesto tanto en materia de causación, como de base gravable y determinación**, considerándose por tanto que a partir del 1º de abril de 1984, rigió un impuesto estructuralmente diferente al existente hasta antes de la vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983 referido.*

Es decir, el legislador extraordinario (Decreto-ley 3541 de 1983) consagró todo un cuerpo normativo de obligaciones fiscales a partir del diseño del impuesto al valor agregado, técnica esta que, como se señaló, comprende un impuesto estructuralmente diferente al que había consagrado hasta ese entonces el legislador. Lo anterior es razón suficiente para inferir que la obligación fiscal a la que remite el proyecto de ley (artículo 108 de la Ley 9ª de 1983), se encuentra contenida en una norma que dejó de existir en tanto y cuanto la entrada en vigencia del Decreto-ley 3541 de 1983, la derogó tácitamente.

En otras palabras, el hecho de que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 hubiese supeditado el gravamen sobre el impuesto a las ventas a uno establecido; para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, la posterior expedición y regulación de un nuevo régimen del impuesto a las ventas por cuenta del Decreto-ley 3541 de 1983, modificadorio del existente, y que regía para el momento de la vigencia de la

Ley 9ª de 1983, dieron lugar a una derogatoria tácita de la presunta obligación fiscal, que ahora el proyecto de ley remite, como si nunca hubiese perdido su vigencia. Tanto es así, que el propio artículo 20 de la iniciativa trae literalmente la expresión dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983. El legislador con este mandato parecería conocer la derogatoria de esa norma, no siéndole suficiente manifestar que la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores que le sean contrarias. En consecuencia, se agrega la declaración expresa de vigencia de la norma remisoría, en un intento de retrotraer en el tiempo efectos derogados.

A lo anterior se suma, que el Decreto-ley 3541 de 1983 en su artículo 93 dispuso la derogatoria expresa de ciertos artículos, y los demás que sean contrarios al contenido del Decreto-ley dentro de los cuales debe entenderse el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

En esta instancia, es importante recordar que la derogatoria tácita procede Cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. Contrario a la derogatoria expresa, a través de la cual el legislador manifiesta abiertamente en palabras, de viva voz, su intención de derogatoria o anulación de una ley, la táctica ... supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial.

1.2. Indevida interpretación de la ley por autoridad del legislador y violación del principio de seguridad jurídica

De acuerdo con la técnica utilizada por el legislador en el artículo 108-2 que se cuestiona, remitirse a un artículo de una ley remota derogada, a fin de indicar la fuente de recursos del Fondo de Fomento que se crea, trae consigo, además de las implicaciones de inconstitucionalidad anteriormente alegadas, la indevida competencia constitucional de interpretación de la ley por vía de autoridad.

No cabe duda sobre la facultad que recae en cabeza del legislador, de interpretar, reformar y derogar las leyes, consignada en el artículo 150-1 de la Constitución Política; sin embargo, la facultad de interpretar las leyes tiene limitaciones aún en cabeza del honorable Congreso, como se detalla más adelante.

Sobre la particular facultad que detenta el legislador para interpretar, la Corte Constitucional en Sentencia C-806 de 2001, manifestó:

En suma, para que una ley pueda calificarse de interpretativa debe limitarse a declarar el sentido de otra precedente, puesto que si contiene nuevas cláusulas no puede endilgársele tal naturaleza.

No obstante, cuando el legislador, haciendo uso de la atribución de interpretar la ley no cumple con el propósito de fijar el sentido y alcance de una disposición legal, sino que invoca tal facultad para re-

gular una materia determinada estableciendo nuevas disposiciones que, por ende, generan inseguridad entre sus destinatarios, **incurre en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexecutableidad de la norma respectiva.** En verdad, la norma legal que pretende ser interpretativa pero en realidad no lo es, lo único que consigue es despertar incertidumbre entre sus destinatarios y operadores jurídicos, porque su texto, lejos de ser claro y cierto, **está afectado de una oscuridad tal que hace difícil su ejecución práctica,** lo que evidentemente atenta contra el principio de la seguridad jurídica que le es inmanente. (Negrilla fuera de texto).

Para la Corte es claro que una ley interpretativa del legislador debe limitarse a manifestar el sentido de una ley precedente y excluye la posibilidad de incorporar nuevas cláusulas. Y en caso de que en ejercicio de esta facultad establezca nuevas disposiciones que generen inseguridad entre sus destinatarios se deberá catalogar tal facultad de ilegítima, indebida y por contera inconstitucional. En un escenario como estos, esa inseguridad a la que se hace referencia conlleva la imposible ejecución de su declaración en tanto afecta el principio de seguridad jurídica.

En la sentencia anteriormente señalada, en líneas posteriores, la alta Corporación indica que el ejercicio de esta facultad por parte del legislador resulta más evidente y potencialmente más relevante y adverso al principio de la seguridad jurídica, cuando se trata de leyes tributarias. Esto señaló:

...La situación anterior cobra mayor relevancia tratándose de las leyes tributarias donde el postulado constitucional de la legalidad impositiva (artículos 150-12 y 338 de la C. P.), exige que en el diseño de las normas relacionadas con los impuestos el legislador obre con suma claridad, evitando establecer disposiciones con contenidos normativos afectados de oscuridad que despierten perplejidad entre los contribuyentes y las autoridades del ramo.

Ahora, bien es cierto que en el proyecto de ley no se hace alusión expresa de ejercer la facultad de interpretar la Ley 9ª de 1983. Sin embargo, no es posible entender o dar lectura a los artículos 18-2 y 20, sin que se concluya que el legislador interpreta a su modo el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 que se ha venido cuestionado en su aplicación por efecto de la remisión a dicha norma.

La afirmación que se hace en el artículo 18-2 ibídem de que uno de los recursos del Fondo de Fomento Parafiscal será los que la DIAN haya recaudado con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, es indicativo de que infiere la vigencia de esa norma en el tiempo hasta el día de hoy, pasando por alto la derogatoria tácita ya referida.

Causa aún mayor preocupación la lectura que pueda hacerse del artículo 20 de la iniciativa en la medida que esta señala que ... la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983. El

solo hecho de que se pueda efectuar más de una interpretación respecto de esta disposición, confirma su vaguedad y la inseguridad jurídica que esta genera. A esto se suma, que cualquiera de las interpretaciones que se hagan de la misma arrojará por resultado su inconstitucionalidad, como se evidencia a continuación.

Una interpretación sobre la expresión dejando vigente, refiere a que deba entenderse que por efecto de esta se reviva un contenido que estuvo derogado, como en efecto se ha dejado en claro a lo largo de este oficio, lo cual implica que se asuma no solo la causación del tributo sino también su recaudo y destino. Sin duda alguna, una interpretación así riñe con la seguridad jurídica y la lógica del derecho además de la premisa racional de que nadie está obligado a lo imposible. Se quiere decir con esto que, simple y llanamente, el hecho de que la norma a la cual se remite el proyecto de ley haya sido derogada, impide dar cumplimiento a las obligaciones que se predicen en la iniciativa, especialmente nutrir a un fondo con recursos que no van a lugar en tanto que la existencia de los mismos penden de un tributo que fue derogado tácitamente por cuenta de una norma posterior, tal como se hizo referencia en anteriores líneas. En definitiva, esta interpretación contraría la Constitución Política, por violación del principio de legalidad, seguridad jurídica y por exigir a la nación una imposible ejecución. Igualmente, pasaría por alto que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se prohíbe la destinación específica de rentas nacionales conforme se sustenta más adelante.

Otra interpretación sobre la expresión dejando vigente, refiere a que deba entenderse que por efecto de esta no se reviva un contenido que estuvo derogado, y simplemente que a partir de la fecha de entrada en vigencia del proyecto de ley, deba entenderse que el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas se destinarán al Fondo de Fomento Fiquero. Esta interpretación no es admisible en la medida que en armonía con el artículo 18-2 del proyecto se establece que los recursos referidos serán los recaudados desde el 15 de junio de 1983, retrotrayendo los efectos de la norma derogada a la fecha de su creación. En ese orden de ideas, ambas disposiciones contendrían los mismos vicios de inconstitucionalidad de la primera interpretación e iría igualmente en contravía de lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución Política, conforme se sustenta en el presente documento.

Finalmente, sobre la misma expresión dejando vigente, cabría decir que proceden las dos interpretaciones antedichas lo que conjugaría los vicios de constitucionalidad mencionadas en cada una de ellas.

Solo resta decir que la seguridad jurídica es un principio aceptado de antaño por la Corte Constitucional derivado de nuestro ordenamiento superior, principalmente de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6° de la Carta. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en Sentencia T-502 de 2002, en los siguientes términos:

...La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado...

1.3. Prohibición de rentas nacionales de destinación específica

En adición a lo anterior, el proyecto de ley aprobado al revivir en sus artículos 18-2 y 20 el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 y abrogarse el contenido de esa norma, crea una destinación específica de un impuesto nacional dirigida a un fondo de naturaleza parafiscal sectorial, el cual no encuentra justificación alguna dentro de las excepciones a la prohibición constitucional del artículo 359.

Como bien lo ha indicado la Corte Constitucional, la Carta Política proscribe la destinación específica de rentas nacionales, dentro de las cuales se encuentra el impuesto sobre las ventas, por fuera de los casos exceptuados por el artículo 359:

El artículo 359 de la Constitución prohíbe que las rentas de la Nación tengan destinación específica. No obstante, el mismo artículo constitucional prevé tres excepciones a esta regla, sin que ello desnaturalice los impuestos de los cuales provienen tales rentas: (i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de las entidades territoriales; (ii) las destinadas para inversión social; y (iii) las que, con base en leyes anteriores a la expedición de la Carta, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

En conclusión, es claro que la mera constatación de que un impuesto tiene destinación específica, no lo hace contrario a la Carta. Para que un cargo de constitucionalidad de esta naturaleza pueda prosperar, es necesario, además, que se demuestre que se trata de un impuesto nacional que no se ajusta a ninguna de las excepciones que describe el artículo 359 de la Constitución.

La norma que se pretende traer al ordenamiento jurídico por medio del proyecto de ley aprobado tiene el carácter de impuesto nacional (IVA) con destinación específica, la cual consiste en la inversión en la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas figueras del país, inversión que no puede catalogarse dentro de las excepciones constitucio-

nales del artículo 359 al ser destinada a un fondo de naturaleza parafiscal, sin que la renta tenga dicha naturaleza.

En ese orden de ideas, el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 no solamente no puede incluirse y proyectarse a futuro con la vigencia que resulte de este proyecto de ley, sino que además con la sola entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 dicha norma y cualquiera similar no resiste existencia alguna dentro del ordenamiento jurídico colombiano por disposición expresa del artículo 359 superior, por lo que su aplicación deviene en una grave inconstitucionalidad.

Por todas las razones expuestas, el Gobierno nacional considera que los artículos 18-2 y 20 contenidos en el proyecto de ley del asunto, son contrarios a la Constitución Política.

IV. Respuesta a las objeciones presidenciales

En cuanto a las observaciones hechas por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, es de tener en cuenta lo siguiente:

1. Consideraciones de inconstitucionalidad frente a las disposiciones contenidas en los artículos 18-2 y 20 del proyecto de ley.

En cuanto al cambio de naturaleza jurídica del impuesto a las ventas existente al momento de expedición de la Ley 9ª de 1983, al denominado impuesto al valor agregado, es importante tener en cuenta lo siguiente:

a) No existe tributo sin ley y el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, aparece con base al artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, tal como al texto reza:

Artículo 108. Los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un Fondo de Fomento Fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura;

b) El Decreto número 624 de 1989 en su artículo 1º, establece:

Origen de la obligación sustancial. La obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo.

Conforme con esta disposición surgen algunas características de la obligación tributaria sustancial:

Se origina por la realización del hecho generador del impuesto. Nace de la ley y no de los acuerdos de voluntades entre los particulares. La ley crea un vínculo jurídico en virtud del cual el sujeto activo o acreedor de la obligación queda facultado para exigirle al sujeto pasivo o deudor de la misma el pago de la obligación. La obligación tributaria sustancial

tiene como objeto una prestación de dar, consistente en cancelar o pagar el tributo.

En conclusión, la obligación tributaria sustancial nace de una relación jurídica que tiene origen en la ley, y consiste en el pago al Estado del impuesto como consecuencia de la realización del presupuesto generador del mismo. Para el caso en mención estos presupuestos legales están establecidos en la Ley 9ª de 1983, artículo 108;

c) El artículo 338 de nuestra Constitución Política establece:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos o pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Lo anterior permite entender que al momento de expedir la Ley 9ª de 1983, en su artículo 108 relacionado con el **gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados**, hace manifestación expresa de todos los elementos de la obligación tributaria sustancial como los son los sujetos activos o pasivos, los hechos generadores, las bases y las tarifas, es decir que no existe impedimento para el cobro y recaudo de dicho tributo.

De no ser así el Estado-DIAN, no tendría elementos legales para efectuar el cobro y recaudo de dicho impuesto, lo cual ha venido haciendo según oficio de fecha mayo 23 de 2011 dirigido al doctor **Gustavo Amado López**, Secretario General Comisión Quinta Cámara de Representantes, firmado por el Director General **Juan Ricardo Ortega**;

d) Al cambiar el régimen del IVA a partir del 1º de abril de 1984, no se puede afirmar que le quita piso jurídico al Fondo de Fomento Fiquero, puesto que la diferencia de pasar de un impuesto monofásico a gravar las diferentes fases de los ciclos de producción y distribución, el hecho generador sigue el mismo e igualmente los demás elementos de la obligación tributaria sustancial, de tal manera que sigue siendo mandato legal cobrar el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, se debe seguir realizando sobre **lo producido en el país o los sacos de polipropileno y fibras sintéticas importados destinados a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un Fondo de Fomento Fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura**.

Por lo tanto, a las autoridades tributarias por mandato legal les corresponde hacer el recaudo y hacer los correspondientes traslados a los entes ordenados por la ley.

Ahora la Constitución Nacional en su artículo 228, determina la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el cual contempla que en las actua-

ciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial.

La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Este principio, busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto. En otras palabras, no es posible afirmar que por falta de inoperancia del Fondo de Fomento Fiquero, no es causal o disculpa legal para que no se efectuara el recaudo y se diera la destinación específica expresada en la Ley 9ª de 1983, artículo 108.

El principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, va de la mano con el principio de eficacia consagrado por el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, el cual contempla:

En virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo a petición del interesado.

Es claro que todo funcionario público, debe actuar siempre considerando que las formalidades no pueden entorpecer la consecución del objetivo perseguido por una norma sustancial, tal como en forma expresa estipuló que el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas figueras a través de un fondo de fomento figuero dependiente del Ministerio de Agricultura, tal como lo estipula en su espíritu la Ley 9ª de 1983, en su artículo 108.

2. Derogatoria tácita del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983

En cuanto a esta observación es preciso tener en cuenta lo siguiente:

Se denomina derogación, en Derecho, al procedimiento a través del cual se deja sin vigencia a una disposición normativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Código Civil, la derogación de una ley puede ser tácita o expresa, y además puede ser total o parcial.

La derogación es una figura jurídica a través de la cual una ley posterior deja sin efectos una anterior; el Código Civil no define la derogación como tal, sino que contempla unas clases de derogación.

Se entiende por derogación expresa aquella que se encuentra contenida en el cuerpo de la ley, es decir, que la nueva ley enuncia que, una ley anterior o parte de ella queda derogada, además la derogación puede ser parcial, pues solo parte de la ley anterior puede derogarse.

Por otro lado hay derogación tácita, cuando las disposiciones de la nueva ley que deroga no pueden concertarse con las de la ley anterior, es decir, que van en contravía con lo estableció en la ley anterior.

La derogatoria tácita, no necesariamente deroga toda la norma anterior, sino solo aquella parte que no sea posible conciliar. La derogatoria tácita deja vigente en la norma anterior todo aquel aspecto que no riña directamente con la nueva norma. Es por eso que se da el caso en que una norma puede seguir parcialmente vigente, porque mientras que no sea contraria a la nueva norma, la anterior seguirá vigente en los aspectos conciliables con la nueva. Esto no sucede con la derogatoria expresa, en la cual la totalidad de la norma anterior queda derogada.

Existe un principio constitucional muy antiguo (artículos 2º y 3º de la Ley 153 de 1887), que establece el principio de la prevalencia de la ley posterior, y viene a ser el principio que da sustento a la derogatoria tácita, toda vez que cuando se expide una nueva norma, esta derogará en la norma anterior lo que le sea contraria o se le oponga.

Esto supone la necesidad de confrontar, comparar la totalidad, el 100% de la norma anterior con la nueva para determinar qué aspectos o contenidos siguen vigentes y cuáles han sido derogados tácitamente. Se debe hacer una interpretación profunda de ambas leyes para poder concluir si opera o no la derogatoria tácita, todo lo anteriormente expuesto encuentra su sustento tanto en la ley como en la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Ley 57 de 1887. DEROGACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 71. Clases de derogación. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.

Artículo 72. Alcance de la derogación tácita. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

LEY 153 DE 1887

Artículo 1º. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las

judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 2º. *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior.* En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

Artículo 3º. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

Artículo 11. Los decretos de carácter legislativo expedidos por el gobierno a virtud de autorización constitucional, tienen completa fuerza de leyes.

Artículo 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes ni a la doctrina legal más probable. Subrayado fuera de texto.

Sentencia C-901 de 2011

DEROGACIÓN NORMATIVA-Clasificación/DEROGACIÓN EXPRESA-Concepto/DEROGACIÓN TÁCITA-Concepto/DEROGACIÓN ORGÁNICA-Concepto

La derogación tiene como función dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando estas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta. En la Sentencia C-159 de 2004 examinó la constitucionalidad de los artículos 71 y 72 del Código Civil, que contemplan la figura de la derogación clasificándola en expresa y tácita, como también se refirió al artículo 3º de la Ley 153 de 1887 que establece la derogación orgánica. Señaló que en la derogación expresa el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca. La derogación orgánica refiere a cuando la nueva ley regula íntegramente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Jus-

ticia supone ¿que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [¿] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva¿. Por su parte, la derogación tácita obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender su aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia. Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que la derogación no siempre puede ser expresa, pues ello implicaría confrontar cada nueva ley con el resto del ordenamiento. Es decir, se le exigiría al Congreso una dispendiosa labor que no tiene razón de ser, pues la tarea legislativa se concentra en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y un adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas (v. gr. Sentencia C-025 de 1993). Además, para que sea posible la derogación debe darse por otra de igual o superior jerarquía. Entonces, la derogación tácita es aquella que surge de la incompatibilidad entre la nueva ley y las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad. La Corte debe analizar la vigencia de la disposición acusada, antes de adelantar el examen de constitucionalidad, que implica un juicio de validez en estricto sentido. Si la norma legal que se demanda no se encuentra vigente, por haber sido derogada de manera tácita, no tendría razón de ser habilitar el juicio de constitucionalidad, procediendo una decisión inhibitoria, salvo que la norma derogada continúe produciendo efectos jurídicos.

Es claro que el poder legislativo o los organismos encargados de realizar los cambios en las leyes o normas, tienen poder para promulgarlas y ultimarlas. Por lo tanto, el poder legislativo puede promulgar y derogar normas con rango de ley, al igual que el poder ejecutivo puede promulgar y derogar normas con rango reglamentario, y que el poder ejecutivo no tiene el poder de derogar de manera alguna las normas emitidas por el poder legislativo por el nivel jerárquico de las normas que le están dadas emitir a cada uno. Lo cual es completamente claro a la luz del artículo 12 de la Ley 153 de 1887 cuando dice:

Artículo 12. Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán

aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes ni a la doctrina legal más probable.

Ahora bien, de todo lo anteriormente expuesto es completamente claro que la objeción de derogación tácita no es admisible ni procedente, toda vez que sobre el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, de manera alguna se ha emitido norma del mismo rango jerárquico que lo modificó sustituya o que se encuentre en contradicción del mismo hasta la fecha.

Todo lo contrario, de acuerdo a lo expresado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y lo preceptuado en cuanto a la derogación tácita si es evidente que el Decreto-ley 3541 de 1983 en lo referente a la reglamentación del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, si estaría derogado de manera tácita por el Decreto número 3107 de 1985 (octubre 25), toda vez que son del mismo rango jerárquico y el Decreto número 3107 de 1985 es una norma posterior de la cual se transcriben algunos apartes, al igual que del Decreto número 3541 de 1983, y con solo comparar el enunciado de los dos decretos es suficiente para confirmar lo dicho.

DECRETO NÚMERO 3541 DE 1983

(diciembre 29)

Diario Oficial número 36.452, del 18 de enero de 1984

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

por el cual se introducen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 53 de la Ley 9ª de 1983,

DECRETO NÚMERO 3107 DE 1985

(octubre 25)

por el cual se reglamenta la Ley 9ª de 1983, sobre Fondo de Fomento Fiquero y se crea un consejo asesor.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le otorga el ordinal 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional y el Decreto-ley 133 de 1976,

DECRETA:

Artículo 1º. Dependiente del Ministerio de Agricultura y con el fin de financiar la ejecución de programas de diversificación de cultivos en las zonas fiqueras del país y mejorar el sistema de comercialización del fique, funcionará el Fondo de Fomento Fiquero creado por el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.

Artículo 2º. Forman parte del Fondo, los recursos provenientes de Impuesto a las Ventas establecido o que se establezca para los sacos de polipropileno y

fibras sintéticas producidas en el país o importadas, los que le asigne el Gobierno a través del Presupuesto Nacional, lo mismo que el producto de los créditos que se obtengan con tal fin. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 10. El presente decreto rige desde la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

También es claro que el espíritu del legislador, fue el de otorgar este beneficio a los fiqueros a pesar del cambio técnico de la estructura del impuesto y en el desarrollo de la norma por medio del decreto reglamentario previo dicha situación en su artículo 2º cuando dice:

Artículo 2º. Forman parte del Fondo, los recursos provenientes de Impuesto a las Ventas establecido o que se establezca para los sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidas en el país o importadas, los que le asigne el Gobierno a través del Presupuesto Nacional, lo mismo que el producto de los créditos que se obtengan con tal fin. (Subrayado fuera de texto).

El artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, ni su decreto reglamentario no han sido declarados inexecutable por el Consejo de Estado, por la Corte Constitucional, ni derogado de forma expresa o tácita por una norma posterior, por lo que entonces, se concluye, es norma actualmente vigente y aplicable de acuerdo a lo expresado CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero Ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN, Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

En cuanto a la aplicabilidad del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, de acuerdo al artículo 359 de la Constitución Política se tiene que tener en cuenta lo siguiente:

La norma establece:

LEY 9ª DE 1983

(junio 15)

Diario Oficial número 36.274, del 15 junio de 1983.

por la cual se expiden normas fiscales relacionadas con los impuestos de renta complementarios, aduanas, ventas y timbre nacional, se fijan unas tarifas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 108. Los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un Fondo de Fomento Fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura.

Mediante el Decreto número 3107 de 1985, el Gobierno nacional, reglamentó el Fondo de Fomento Fiquero creado por el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 y dispuso:

Que del Fondo formarán parte los recursos provenientes del impuesto a las ventas establecido o que se establezca para los sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidas en el país o importadas, los que le asigne el Gobierno a través del Presupuesto Nacional, lo mismo que el producto de los créditos que se obtengan con tal fin.

Que la finalidad del Fondo consiste en financiar la ejecución de programas de diversificación de cultivos en las zonas fiqueras del país y mejorar el sistema de comercialización del fique, para lo cual podrá realizar las siguientes actividades: campañas de diversificación de cultivos; programas de investigación y transferencia de tecnología; programas de mejoramiento de las condiciones de salubridad, seguridad industrial y educación, especialmente en beneficio de la población infantil de las zonas fiqueras; programas tendientes a incrementar la demanda de la fibra; financiamiento a través del Idema de programas de compra de la fibra, y programas de fomento para el fortalecimiento de las asociaciones o cooperativas de productores de fique.

Que tendrá un Consejo Asesor integrado por el Ministro de Agricultura y los Gerentes Generales de la Caja Agraria, el Idema, el Sena, el ICA, el Incora, el Director del Programa de Desarrollo Rural Integrado y por delegados de la Asociación Nacional de Fiqueros, la Asociación de Fiqueros Independientes de Nariño y el Sindicato de Fiqueros del Cauca.

Que la operación y funcionamiento del Fondo estará a cargo del Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agricultura, cuyo director elaborará cada año antes del 1° de octubre, el Plan de Ingresos y Gastos del Fondo por programas y proyectos, para el año inmediatamente siguiente, y Que corresponde a la Contraloría General de la República el control fiscal de sus recursos.

APLICACIÓN OBLIGATORIA DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY 9ª DE 1983

Ahora bien, independientemente de la vigencia del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, puede ocurrir que esta disposición no pudiera aplicarse si vulnera normas superiores, en particular la Constitución Nacional.

En efecto, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, surgió el interrogante sobre si el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 vulneraba el artículo 359 de la Constitución Nacional, según el cual, no habrá rentas de destinación específica, salvo entre otras, las destinadas a inversión social. En caso afirmativo, a pesar de la vigencia de la disposición en estudio, por mandato del artículo 4° de la Constitución Nacional, se presentaría una inconstitucionalidad sobreviniente que impediría su aplicabilidad.

Precisamente, este interrogante fue consultado por la entonces Ministra de Agricultura y resuelto por el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN, Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996). Que se cita:

La señora Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, después de recordar que el Fondo de Fomento Fiquero, dependiente del ministerio a su cargo, fue creado por el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 con los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, y con el objeto de destinarlos a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras, afirma que en torno al mismo se han dado dos interpretaciones: una, en el sentido de que frente a la Constitución Política de 1991, continúa vigente, guardando armonía con lo dispuesto en su artículo 359, por cuanto las normas que regulan el Fondo prevén que el producto del impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, se destinarán a la ejecución de actividades que constituyen inversión social; la otra interpretación, en cambio, apunta a señalar que las actividades hacia donde se destinarían los recursos del mencionado Fondo no son inversión social y, en consecuencia, el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 contraría lo dispuesto en el artículo 359 de la Carta Política, según el cual no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo, entre otras, las destinadas a inversión social.

Debido a las dos interpretaciones existentes en torno a la constitucionalidad del Fondo de Fomento Fiquero y, además, a la importancia que representa para el país la economía fiquera, como que esta se asocia con regiones y municipios donde una alta proporción de la población se encuentra bajo condiciones de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas, miseria y vulnerabilidad la señora Ministra pregunta a la Sala, concretamente lo siguiente:

Con posterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991, los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecidos para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, de que trata el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, deberán ser girados al fondo de fomento de fique creado por virtud de esta misma disposición, para ser destinados a la ejecución de las actividades previstas en las normas que lo regulan.

I. Rentas nacionales de destinación específica

La Constitución de 1991, en su artículo 359, dispuso que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con las siguientes excepciones:

- a) Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios;
- b) Las destinadas para inversión social;
- c) Las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

La prohibición respecto de las rentas nacionales de destinación específica, dispuesta por el Constituyente de 1991, obedeció a dos propósitos fundamentales: el de proteger las transferencias a las entidades territoriales, a que hacen referencia los artículos inmediatamente anteriores (356 a 358), mediante la

incorporación de aquellas rentas al monto global del Presupuesto General de la Nación, pues de lo contrario quedarían sujetas dichas transferencias a una impredecible disminución de su valor; y el de impedir que la afectación de determinadas rentas pudiera restar flexibilidad al manejo del gasto público.

Conforme al criterio de la Corte Constitucional, expuesto en la Sentencia C-040 de 1993, tal prohibición se aplica a los ingresos corrientes del Estado que entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Por tanto, excluye no solamente las rentas de carácter territorial, sino también las contribuciones parafiscales, que, por gravar tan solo a un sector económico el mismo al que benefician se rigen por un sistema jurídico especial, distinto del consagrado para los ingresos tributarios de la Nación.

De ahí que las rentas nacionales de destinación específica, sean exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria o impuestos. Para la Corte, el concepto de rentas evoca el de impuestos, y, además, de darse una interpretación extensiva, sería difícil entender cómo podrían aplicarse las disposiciones constitucionales referentes a la descentralización por servicios.

II. Inversión social

La destinación de rentas para inversión social constituye una excepción a la norma constitucional (artículo 359) que prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica.

Concebida en el marco del Estado social de derecho (artículo 1º), la inversión social es elemento constitutivo de la finalidad social del Estado, cuyos objetivos comprenden el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366).

Dentro de esa concepción filosófica del quehacer del Estado, será objetivo fundamental de la actividad de este, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Como consecuencia, el gasto público social tendrá preferencia sobre cualquier otra asignación en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional (artículos 350 y 366).

Componente primordial de la Ley de Apropriaciones, el gasto público social es definido por la ley orgánica respectiva como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión (artículo 17 de la Ley 179 de 1994).

La inversión social por parte del Estado comprende, en consonancia con los criterios expuestos, no solamente las apropiaciones destinadas a solucionar las necesidades básicas insatisfechas en los campos específicos de la salud, la educación, el saneamiento ambiental, el agua potable, y la vivienda, sino también las apropiaciones para bienestar general y el

mejoramiento de la calidad de vida de la población, y abarca por igual, dentro del marco que se deja delimitado, los gastos de inversión y los de funcionamiento.

III. El Fondo de Fomento Fiquero y el gasto público social

Por provenir de un impuesto, el impuesto a las ventas hoy en día conocido con el nombre de Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuyo producido pertenece a la Nación, si bien esta debe transferir un porcentaje del mismo a las entidades territoriales, las rentas que se obtienen de la producción o importación de sacos de polipropileno y fibras sintéticas, son rentas fiscales y, por ende, rentas nacionales de destinación específica. (Subrayado fuera de texto).

A diferencia de los recursos que han servido para la constitución de diferentes fondos destinados al fomento de la agroindustria (el Fondo Nacional de Arroz, el Fondo Nacional Cerealista, el Fondo Nacional del Cacao, el Fondo Nacional Avícola, el Fondo de Fomento Panelero, el Fondo de Fomento de la Agroindustria Palmera...), que tienen su origen en contribuciones parafiscales en donde el gravamen lo soportan los respectivos cultivadores para después revertir en su beneficio, son administrados por las federaciones a que pertenecen y están manejados al margen del Presupuesto General de la Nación, los recursos del Fondo de Fomento Fiquero provienen de un impuesto que se paga por la generalidad de las personas que importan o adquieren sacos de polipropileno y fibras sintéticas y son administrados en cuenta especial por el Ministerio de Agricultura. Pero hay un aspecto esencial de coincidencia: los recursos así obtenidos tienen una destinación específica que les otorga la ley.

Las contribuciones parafiscales, aunque por su naturaleza son de destinación específica, no son rentas fiscales y, por tanto, se encuentran al margen de la prohibición establecida por el artículo 359 de la Constitución; esta es la conclusión a que llega la Corte Constitucional en la sentencia a que se ha hecho referencia.

Respecto de los recursos del Fondo de Fomento Fiquero, además de su destinación específica, constituyen rentas nacionales. Por eso resulta ineludible su inclusión dentro del concepto de rentas nacionales de destinación específica que trae el precitado artículo constitucional; solamente la opción de demostrar que se destinan a inversión social, y únicamente a inversión social, justificaría jurídicamente su existencia.

Los objetivos del Fondo de Fomento Fiquero consisten en mejorar las condiciones económicas de los productores de fique y las condiciones de salubridad, seguridad industrial y educación de las zonas fiqueras del país, según lo dispone el Decreto número 3107 de 1985 en sus artículos 1º y 3º. Si bien la norma es anterior a la Constitución de 1991, hoy en día encuentra sustento en la prioridad que otorga el artículo 65 de esta al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

Ya sea con la voz fique, que en el diccionario figura como colombianismo y venezolanismo, o con su sinónima, la palabra cabuya, de origen caribe, se hace alusión en el lenguaje popular de la región a la fibra de pita, con que se fabrican cuerdas y tejidos. En Colombia, según estadísticas oficiales, los principales productores de fique son: Cauca, 36%; Nariño, 30%; Santander, 14%; Antioquia, 12% y Boyacá, 6%; departamentos que representan un segmento de 15.000 familias de artesanos. Concretamente en Santander, el índice de pobreza, de suyo alto (39%), se agudiza en el sector rural (69%) y afecta a 103.000 habitantes, que corresponden al 40% de la población rural.

De manera que los recursos del Fondo de Fomento Fiquero, aunque no tienen destinación específica en las actividades fundamentales de la inversión social (salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda), sí se enmarcan dentro de la tendencia al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, finalidades sociales reconocidas por la Constitución Política (artículo 366) y el Decreto número 111 de 1996, por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 79 de 1994 y 225 de 1995 para conformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículo 41).

En tal sentido, la Sala considera que los objetivos del Fondo de Fomento Fiquero, expresados en los artículos 108 de la Ley 9ª de 1989 y 1º y 3º del Decreto número 3107 de 1985 no pugnan con los principios orientadores del artículo 359 de la Constitución.

En mérito de lo expuesto, la Sala responde:

Los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, de que trata el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, deben ser girados al Fondo de Fomento Fiquero creado por esta misma disposición, para ser destinados a las actividades previstas en las normas que lo regulan, por considerarse que dichas actividades están comprendidas dentro del concepto de inversión social, tal como lo define la Constitución y la ley orgánica de presupuesto. (Resaltado fuera de texto original).

Como se puede observar el Consejo de Estado ya se pronunció ante el cambio de naturaleza jurídica del impuesto a las ventas existente al momento de expedición de la Ley 9ª de 1983 (impuesto a las ventas hoy en día conocido con el nombre de Impuesto al Valor Agregado (IVA), y al uso de este recurso generando por el artículo 108 de la Ley 109 de 1983, por considerarse que dichas actividades están comprendidas dentro del concepto de inversión social, tal como lo define la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto.

3. Indebida interpretación de la ley por autoridad del legislador y violación del principio de seguridad jurídica

Artículo 20. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vi-

gente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983. (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, en cuanto a una indebida interpretación de la ley por autoridad del legislador y violación del principio de seguridad jurídica, por el texto del artículo 20 del proyecto de ley a su parte final, esta no se configura toda vez que los argumentos esgrimidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a que la norma se encuentra derogada, quedan sin ninguna validez, toda vez que como ya se evidenció artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, está vigente, al igual que su decreto reglamentario de acuerdo a lo preceptuado por el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN, Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996) y la normatividad expuesta.

4. Prohibición de rentas nacionales de destinación específica

Esta apreciación también queda sin piso de acuerdo a lo preceptuado por el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN, Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996) y la normatividad expuesta.

No se requieren más argumentos para concluir que el artículo 108 de 1993, además de estar vigente, es de obligatorio cumplimiento por no vulnerar la Constitución Nacional, todo lo contrario, se acata a esta en diferentes artículos, por lo que incluir estos recursos dentro del proyecto de fomento parafiscal fiquero es completamente legal y constitucionalmente viable, además que con ello se da un verdadero sentido de inversión social, y en cierta forma de reparación a las familias del sector fiquero y en especial al medio ambiente que se ha visto afectado con el propileno y las fibras sintéticas que en nada contribuyen con un mejor ecosistema para el futuro de nuestros hijos, que son los que van a tener que enfrentar de forma drástica las consecuencias de la afectación de nuestro ecosistema.

Más allá de la constitucionalidad (exequibilidad) del Fondo Parafiscal Fiquero, sobre el cual no se ha encontrado un acervo jurídico que deslegitime su validez jurídica, es preciso generar propuestas con miras al desarrollo real del sector, es por ello que, como se sugirió en las reuniones celebradas con los actores estatales y el gremio de los fiqueros, la necesidad imperiosa de aportar al sector para su propio desarrollo es una oportunidad inmejorable que se cristaliza a través del Fondo, que, como la norma constitucional y el marco jurídico existente señala, deber reinvertir sus recursos en actividades valiosas y de desarrollo (social y técnico), tecnificación y competitividad que redunden en el bienestar y desarrollo del sector o producto para el cual ha sido creado.

En tal sentido y, como resultado de la investigación citada, se identificaron oportunidades a través de (1) productos derivados de hilos y telas destinados a los mercados de textiles y confecciones, diseño de muebles y artesanal, ambiental y construcción y,

(2) productos derivados de jugos en el área química como son productos intermediarios de síntesis, estándares, surfactantes, insumos, y productos alimenticios como son licores y edulcorantes, por las grandes expectativas de los integrantes de la cadena sobre su aprovechamiento y comercialización y porque su uso contribuiría a disminuir los impactos negativos en el medio ambiente generados en el proceso de beneficio¹.

Dentro de las conclusiones arrojadas por el estudio se encontró que:

“[...] Como resultado se logró determinar que el sector de las fibras naturales se destaca a nivel mundial como generador de empleo rural, siendo las principales problemáticas a enfrentar la pérdida de mercado, como consecuencia de la masificación del uso de fibras sintéticas, y el bajo índice de aprovechamiento de la planta. Se destacan las políticas de la India, quien es el mayor productor y cultivador de yute, con su política Nacional de yute, y Bangladesh con el Ministerio del yute. Se identificaron además como principales competidores al yute para productos de telas e hilos y el sisal por ser una fibra dura al igual que el fique y por las estrategias de mercado y desarrollo tecnológico que viene implementando Brasil en los últimos cinco años. [...]”².

Es claro entonces que el Fondo puede contribuir a la dinamización, modernización y orientación a aprovechamiento de los tratados de libre comercio y otros instrumentos del sector fiquero a través de la creciente demanda a nivel mundial de productos biodegradables y más amigables con el ambiente y la posibilidad de ampliar el portafolio de productos de fique gracias al aprovechamiento integral de la planta (fibra larga, bagazo y jugos).

Este reto no es menor en razón al desplazamiento de la fibra natural por la fibra sintética, los altos niveles de contaminación que genera el proceso de beneficio de fique y la ausencia de un estudio de mercado para los productos de la cadena, lo que, por vía del Fondo debe ser corregido y aprovechado.

Finalmente quisiéramos destacar la importancia del fique que ha sido conocida como la “fibra nacional” y el reconocimiento que el sector, su cultura, el uso ancestral y moderno, así como las dinámicas sociales y económicas que se desarrollan alrededor

de este sector deben ser exaltados, reconocidos y protegidos.

En este sentido nos permitimos sugerir y destacar el fique y su industria como uno de los sectores de interés para la llamada “*Economía Naranja*”³, que representa una riqueza enorme basada en el talento, la propiedad intelectual, la conectividad y por supuesto, la herencia cultural de nuestra región, factores todos que gravitan alrededor del fique por el talento que supone el uso y transformación de la fibra, la singularidad por ser una fibra autóctona americana y en especial colombiana, la herencia cultural y ancestral de la misma desde los pueblos prehispánicos hasta nuestros días, y la posibilidad de utilizarla en la elaboración de artesanías, la creación de fibras para textiles y confección, y los recientes usos químicos que se han detectado como coadyuvante en la descontaminación de aguas de residuos pesados derivados de la industria.

De igual forma es preciso resaltar la **importancia económica del sector fiquero**, pues además de la riqueza e importancia cultural, artesanal, ancestral, histórica y tradicional que reviste el fique, es pertinente abordar el aspecto económico de esta planta y sus derivados, pues la base de datos del Sistema de Información de Gestión y Desempeño de Organizaciones de Cadenas sobre la cadena productiva del fique disponible en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural así lo confirman. En cuanto a la cadena de valor del fique y su importancia económica en el sector agrícola colombiano y las posibilidades de su dinamización a través de la tecnificación, industrialización, competitividad y exportación, es pertinente señalar que en investigación del año 2009 elaborada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia se encontró que:

“[...] El sector fiquero en Colombia se caracteriza por productos y procesos tradicionales, poco tecnificados, de bajo valor agregado y con un aprovechamiento limitado de la planta de fique (actualmente se transforma el 4-6% de la hoja para la producción de fibra), lo que ha conllevado a una baja competitividad. Por ello, es necesario generar productos y procesos de mayor valor agregado que le permitan a la cadena: (1) continuar en el mercado nacional y mundial, (2) lograr un aprovechamiento integral del fique y (3) tener un mayor posicionamiento en nuevos nichos de mercado. Al atender estos retos, la agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico proveerá a la cadena productiva de fique un direccionamiento de sus esfuerzos hacia el mejoramiento de los productos y procesos existentes en el largo plazo y con una visión consensuada por los actores de la cadena. [...]”⁴.

1 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Universidad Nacional de Colombia encontraron que: “En atención a estas demandas los actores, con la guía del grupo ejecutor, formularon 50 proyectos para el fortalecimiento del desarrollo tecnológico y plantearon 34 estrategias a nivel organizacional e institucional, cuya articulación constituye la agenda de investigación y desarrollo tecnológico presentada en el capítulo 4. Esta agenda es el resultado de un trabajo conjunto entre los actores y el grupo ejecutor, con miras a mejorar la competitividad a través del desarrollo de productos con mayor valor agregado y el fortalecimiento del tejido social de la cadena”.

2 CASTELLANOS DOMÍNGUEZ, Óscar Fernando y otros. “AGENDA PROSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO PARA LA CADENA PRODUCTIVA DE FIQUE EN COLOMBIA”. ISBN: 978-958-8536-01-9, año 2009. Editorial Giro Editores Ltda. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

3 Más información en <http://publications.iadb.org/handle/11319/3659?locale-attribute=es>

4 CASTELLANOS DOMÍNGUEZ, Oscar Fernando y otros. “AGENDA PROSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO PARA LA CADENA PRODUCTIVA DE FIQUE EN COLOMBIA”. ISBN: 978-958-8536-01-9, año 2009. Editorial Giro Editores Ltda. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En los anteriores términos se rinde el informe de objeciones presidenciales y los miembros solicitamos sea tenida en cuenta la siguiente:

Proposición

De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara y número 113 de 2013 Senado, *por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo*

y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,


BERNABE CELIS CARRILLO
Senador de la República


IVAN DUQUE MARQUEZ
Senador de la República


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara


NANCY DENISS CASTILLO
Representante a la Cámara

TEXTO DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA LOS DÍAS 18 Y 19 DE AGOSTO DE 2015 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2014 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 077 DE 2014 SENADO

por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto fijar medidas de carácter financiero y operativo para avanzar en el proceso de saneamiento de deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de recursos y la calidad de servicios dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Artículo 2º. Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones. A partir de la vigencia 2015, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para Salud se destinará el 10% para cofinanciar las acciones en Salud Pública; hasta el 80% para el componente de Régimen Subsidiado y el porcentaje restante para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta.

Los recursos para la prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta, serán distribuidos a las Entidades Territoriales competentes, una vez descontados los recursos para la financiación del Fonsaet según lo establecido en el artículo 50 de la Ley 1438 de 2011, modificado por el artículo 7º de la Ley 1608 de 2013 y un porcentaje que defina el Gobierno nacional para financiar los subsidios a la oferta. La distribución de este componente se hará considerando los siguientes criterios:

- a) Población pobre y vulnerable;
- b) Dispersión poblacional medida conforme lo señalado en el artículo 49 de la Ley 715 de 2001;

c) Eficiencia administrativa o fiscal en la gestión de prestación de servicios de salud, medida en función de la oportunidad de la ejecución de los recursos de acuerdo con los servicios cobrados a la respectiva entidad territorial; y

d) Para la distribución del subsidio a la oferta se tendrá en cuenta: la dispersión geográfica, accesibilidad y la existencia en el territorio de monopolio público en la oferta de servicios trazadores.

Los recursos distribuidos en el marco de los anteriores criterios tendrán los siguientes usos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional:

a) Financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidios a la demanda;

b) Financiación del subsidio a la oferta entendido como la cofinanciación de la operación de la prestación de servicios efectuada por instituciones públicas ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios. En estos casos se podrán realizar transferencias directas por parte de la Entidad Territorial a la Empresa Social del Estado o de manera excepcional financiar gastos para que opere la infraestructura de prestación de servicios pública; y

c) Formalización laboral en condiciones de sostenibilidad y eficiencia.

Parágrafo. Los excedentes y saldos no comprometidos del Sistema General de Participaciones con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios de vigencias anteriores o para la financiación de la formalización laboral de las Empresas Sociales del Estado que pertenezcan a la respectiva Entidad Territorial, solo en los casos en que no existan las mencionadas deudas.

Artículo 3º. Uso de los recursos de aportes patronales del Sistema General de Participaciones.

Los recursos correspondientes a los aportes patronales de los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones, serán manejados por las Empresas Social del Estado a través de una cuenta maestra creada para tal fin.

La Nación girará directamente a la cuenta maestra de la Empresas Social del Estado los aportes patronales que venían financiando antes de la entrada en vigencia de la presente Ley. Por medio de esta cuenta maestra las Empresas Sociales del Estado, deberán realizar los pagos de los aportes patronales a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

Los recursos girados al mecanismo de recaudo y giro previstos en el artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, en virtud del artículo 85 de la Ley 1438 de 2011, el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013 y el artículo 100 de la Ley 1737 de 2014 por parte de las Administradoras de Pensiones tanto del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, como de Ahorro Individual con Solidaridad, las Administradoras de Cesantías, Entidades Promotoras de Salud y/o Fosyga y las Administradoras de Riesgos Laborales; se podrán destinar al saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud, privilegiando el pago de los pasivos laborales incluidos los aportes patronales. De no existir estos pasivos se podrán destinar al pago de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda que adeude la Entidad Territorial a la EPS o a los prestadores de servicios de salud.

Estos recursos se distribuirán conforme al artículo 49 de la Ley 715 de 2001. Los recursos se girarán directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y permanecerán en el portafolio de esta subcuenta hasta su giro al beneficiario final.

Los recursos del Sistema General de Participaciones presupuestados por las Empresas Sociales del Estado por concepto de aportes patronales del componente de prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda girados y que no hayan sido facturados antes del 2015 se considerarán subsidio a la oferta.

El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los procedimientos operativos para el giro y aplicación de los recursos.

Artículo 4º. El artículo 4º de la Ley 1608 de 2013, quedará así:

Artículo 4º. Uso de los recursos de excedentes de rentas cedidas. Los departamentos y distritos podrán utilizar los recursos excedentes y saldos no comprometidos a 31 de diciembre de las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015 de las rentas cedidas, en el fortalecimiento de la infraestructura, la renovación tecnológica, el saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado y en el pago de las deudas del régimen subsidiado de salud en el marco del procedimiento establecido en el Plan Nacional de Desarrollo vigente; en este último caso los recursos serán girados directamente a las Institucio-

nes Prestadoras de Servicios de Salud del departamento o distrito. El uso de los recursos según lo aquí previsto solo se podrá dar si se encuentra financiada la atención en salud de la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y siempre que se hubiesen destinado los recursos de rentas cedidas que cofinancian el régimen subsidiado conforme a lo establecido en las Leyes 1393 de 2010 y 1438 de 2011 y demás normas que definan el uso de estos recursos. Los proyectos de infraestructura y renovación tecnológica deberán estar en consonancia con la red de prestación de servicios e incluirse en el plan bienal de inversiones.

Artículo 5º. Utilización de recursos de regalías para el pago de las deudas del régimen subsidiado de los municipios. Las entidades territoriales que reconocieron deudas del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011, en el marco del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, podrán utilizar los recursos del Sistema General de Regalías para atender dichas deudas, teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera de la red de prestación de servicios de salud. Para lo anterior no se requerirá de la formulación de proyectos de inversión, siendo el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo la instancia encargada de aprobar la destinación de recursos necesarios para el pago de dichos compromisos. Los montos adeudados serán girados directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Artículo 6º. Saneamiento de los pasivos de los prestadores de servicios de salud. Para el saneamiento de los pasivos de los prestadores de servicios de salud y/o para otorgar liquidez a estas entidades con recursos del Presupuesto General de la Nación o de la Subcuenta de Garantías del Fosyga, o de la entidad que haga sus veces, se posibilitarán las siguientes alternativas financieras:

a) Otorgar a las EPS líneas de crédito blandas con tasa compensada para el sector salud, las cuales estarán orientadas a generar liquidez, al financiamiento de los pasivos por servicios de salud a cargo de los responsables del pago y al saneamiento o reestructuración de los pasivos en el caso de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, independientemente de su naturaleza. Estas operaciones se realizarán a través de entidades financieras públicas, sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;

b) Para el caso de Empresas Sociales del Estado, constitución de garantías con recursos de la Subcuenta de Garantías del Fosyga, o de la entidad que haga sus veces, con el fin de que estas entidades puedan acceder a líneas de crédito;

c) Saneamiento directo de pasivos de las Empresas Sociales del Estado hasta el monto máximo de la cartera no pagada por las Entidades Promotoras de Salud liquidadas de conformidad con la disponibilidad de recursos para este fin, y

d) Ampliar las estrategias de compra de cartera;

e) Otorgar líneas de crédito blandas con tasa compensada a los prestadores de servicios de salud, inde-

pendientemente de su naturaleza jurídica para generar liquidez, cuando se requiera.

El flujo de recursos proveniente del Fosyga, o de la entidad que haga sus veces, o del mecanismo de recaudo y giro creado en virtud del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, que se generen a favor del beneficiario de las operaciones de crédito a que hace referencia este artículo, podrá girarse directamente a la entidad financiera o transferirse a la Subcuenta de Garantías del Fosyga o la entidad que haga sus veces, para el pago de las operaciones a que hace referencia este artículo incluyendo los intereses que se generen.

Los recursos de excedentes de las subcuentas del Fosyga o la entidad que haga sus veces podrán utilizarse para ampliar la cobertura de las operaciones de compra de cartera que se realizan a través de la Subcuenta de Garantías del Fosyga o de la entidad que haga sus veces en las condiciones establecidas en el artículo 9° de la Ley 1608 de 2013 o para financiar las operaciones a que hace referencia este artículo que se realicen a través de la misma subcuenta.

Los pagos o giros que se deriven de la aplicación del presente artículo, deberán registrarse inmediatamente en los estados financieros de los deudores y de los acreedores. Los representantes legales, revisores fiscales y contadores de la respectiva entidad serán responsables del cumplimiento de dichas obligaciones.

Parágrafo 1°. Para el caso de las Empresas Sociales del Estado que se encuentren en riesgo medio o alto, los recursos a que hace referencia este artículo serán incluidos como una fuente complementaria de recursos en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero previstos en el artículo 8° de la Ley 1608 de 2013.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional podrá, a través del Fosyga o la entidad que haga sus veces, o las instituciones financieras definidas por el Estado, vigiladas por la Superfinanciera, hacer anticipos a carteras de las EPS a cargo del Fosyga y girar directamente los recursos a las IPS para pago de las deudas de las EPS.

Artículo 7°. Del Giro Directo en Régimen Contributivo. El Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga) o quien haga sus veces girará directamente los recursos del Régimen Contributivo correspondiente a las Unidades de Pago por Capitación (UPC), destinadas a la prestación de servicios de salud a todas las instituciones y entidades que presentan servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, de conformidad con los porcentajes y las condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

El mecanismo de giro directo de que trata el presente artículo solo se aplicará a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo que no cumplan las metas del régimen de solvencia, conforme a la normatividad vigente y de acuerdo con la evaluación que para el efecto publique la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1°. Este mecanismo también operará para el giro directo, de los recursos del Régimen Contributivo, por servicios y tecnologías de salud no incluidos en el Plan de Beneficios, según lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 8°. Del pago de recobros No Pos y de prestaciones excepcionales. Se podrán incorporar apropiaciones en Presupuesto General de la Nación destinadas para el pago de tecnologías no incluidos en Plan de Beneficios a cargo de las entidades territoriales. En la distribución de dichos recursos se tendrá en cuenta la capacidad financiera de las entidades territoriales, otorgando mayor monto a aquellas que generen menores recursos propios.

Artículo 9°. Aclaración de Cuentas y Saneamiento Contable. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y del Contributivo, independientemente de su naturaleza jurídica, el Fosyga o la entidad que haga sus veces y las entidades territoriales, cuando corresponda, deberán depurar y conciliar permanentemente las cuentas por cobrar y por pagar entre ellas, y efectuar el respectivo saneamiento contable de sus estados financieros.

El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá las condiciones, términos y fechas referidos al proceso de glosas aplicadas por las Entidades Promotoras de Salud y demás entidades obligadas a compensar, asociadas a la prestación del servicio de salud.

En caso de incumplimiento de lo previsto en este artículo, la Superintendencia Nacional de Salud, de oficio o a petición de parte, actuará como árbitro, para lo cual la Nación asignará los recursos correspondientes, y sus decisiones sobre estas cuentas serán de obligatoria observancia para las partes involucradas. Esta función se podrá ejercer a través de un Tribunal de Expertos que actuará dentro de la Superintendencia Nacional de Salud y coordinado por esta, y podrá apoyarse en entidades como la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores y las Cámaras de Comercio, entre otras.

Lo anterior, sin perjuicio de que la Superintendencia Nacional de Salud pueda seguir actuando como conciliador de conformidad con las normas vigentes y de la responsabilidad que les asiste a los representantes legales de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y de las Entidades Promotoras de Salud, así como de sus revisores fiscales, de atender adecuadamente las prácticas contables y reflejar en los estados financieros la realidad económica de las empresas.

El saneamiento contable responsabilidad de las IPS y EPS, según el caso, deberá atender como mínimo lo siguiente:

- a) Identificar la facturación radicada;
- b) Reconocer y registrar contablemente los pagos recibidos, las facturas devueltas y las glosas;
- c) Realizar la conciliación contable de la cartera, adelantar la depuración y los ajustes contables a que

haya lugar, para reconocer y revelar en los Estados Financieros los valores;

d) La cartera irrecuperable, como resultado de la conciliación y depuración contable, que no se encuentre provisionada, deberá reclasificarse a cuentas de difícil cobro, provisionarse y castigarse en el ejercicio contable en curso, según corresponda;

e) Castigar la cartera originada en derechos u obligaciones que carecen de documentos de soporte idóneos, a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago, y

f) Castigar la cartera cuando evaluada y establecida la relación costo-beneficio de la gestión de cobro resulte más oneroso adelantar dicho cobro. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

El incumplimiento de lo aquí previsto se considerará una vulneración del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del derecho a la salud; por lo tanto, será objeto de las multas establecidas en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011 y demás sanciones a que haya lugar.

Parágrafo. A partir de la vigencia de la presente ley la depuración y conciliación de cuentas debe realizarse en un plazo de 90 días, salvo los casos en que amerite la ampliación de dicho plazo.

Artículo 10. Saneamiento de deudas y capitalización de las Entidades Promotoras de Salud en que participen Cajas de Compensación Familiar.

Con el propósito de garantizar el acceso y goce efectivo del derecho a la salud y cumplir las condiciones financieras para la operación y el saneamiento de las Entidades Promotoras de Salud en que participen las Cajas de Compensación Familiar o los programas de salud que administren o hayan operado en dichas entidades, se podrán destinar recursos propios de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos a que hace referencia el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 recaudados en las vigencias 2012, 2013 y 2014 que no hayan sido utilizados en los propósitos definidos en la mencionada ley a la fecha de entrada en vigencia de la presente disposición, siempre que no correspondan a la financiación del Régimen Subsidiado de Salud. Subsidiariamente los recursos de la contribución parafiscal recaudados por las Cajas de Compensación Familiar no requeridos para financiar programas obligatorios podrán destinarse para estos propósitos.

Artículo 11. Procesos de Recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud. Los procesos de recobros, reclamaciones reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud que se surten ante el FOSYGA o la entidad que asuma sus funciones se regirán por las siguientes reglas:

Tratándose de recobros y reclamaciones:

El término para efectuar reclamaciones o recobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del FOSYGA será de tres (3) años a partir de la fecha de la prestación del servicio,

de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente. Finalizado dicho plazo, sin haberse presentado la reclamación o recobro, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extingue la obligación para el FOSYGA.

El término para la caducidad de la acción legal que corresponda, se contará a partir de la fecha de la última comunicación de glosa impuesta en los procesos ordinarios de radicación, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) o quien este designe.

En el caso de los recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el FOSYGA y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción legal que corresponda, solo se exigirá para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación, los cuales serán determinados por el MSPS. Para tales efectos, las entidades recobrantes deberán autorizar el giro directo del valor total que se llegue a aprobar a favor de las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas. El pago de las solicitudes aprobadas estará sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos para cada vigencia, sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo.

Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de seguridad social en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.

Artículo 12. ELIMINADO.

Artículo 13. Recursos del artículo 37 de la Ley 1393 de 2010. Condónese el saldo del capital e intereses de los recursos objeto de las operaciones de préstamo interfondos realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la facultad otorgada en los artículos 37 de la Ley 1393 de 2010, 71 de la Ley 1485 de 2011 y 68 de la Ley 1593 de 2012, entre la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) y la subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

Autorícese al administrador del portafolio del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) o la entidad que haga sus veces para adelantar los ajustes contables necesarios en virtud de la presente condonación.

Artículo 14. Recursos del artículo 5° de la Ley 1608 de 2013. Quien tenga los derechos de las cuentas por cobrar a las Entidades Territoriales derivados de la operación prevista en el artículo 5° de la Ley 1608 de 2013, podrá condonar total o parcialmente los montos a ser restituidos por parte de los municipios, considerando la capacidad de pago de las Entidades Territoriales, de acuerdo con los criterios que defina el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales por el manejo indebido o irregular de los contratos de aseguramiento del régi-

men subsidiado, que dieron lugar a las deudas reconocidas derivadas de dichos contratos.

Artículo 15. Prohibición de afectación de activos. Cuando la Superintendencia Nacional de Salud adelante actuaciones administrativas en firme, medidas especiales o revocatorias de habilitación o autorización para funcionar, respecto de Entidades Promotoras de Salud, podrá ordenar la prohibición de venta, enajenación o cualquier tipo de afectación de sus activos.

Artículo 16. Prelación de créditos en los procesos de liquidación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, (IPS), y de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). En los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud, e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud se aplicará la siguiente prelación de créditos, previo el cubrimiento de los recursos adeudados al Fosyga o la entidad que haga sus veces si fuere el caso:

- a) Deudas laborales;
- b) Deudas reconocidas a Prestadoras de Servicios de Salud;
- c) Deudas de impuestos nacionales y municipales;
- d) Deudas con garantía prendaria o hipotecaria, y
- e) Deuda quirografaria.

Parágrafo. El pasivo pensional se entiende como gastos de administración, y solo podrá iniciarse el pago de acreencias conforme a la anterior prelación, una vez este se hubiere normalizado conforme a las normas vigentes en la materia.

Artículo 17. Del mejoramiento de los procesos de intervención. La Superintendencia Nacional de Salud incluirá dentro de la lista de interventores a instituciones sin ánimo de lucro y destacadas en el sistema como facultades de medicina acreditadas, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), también acreditadas, y Cajas de Compensación Familiar con trayectoria de buen desempeño en la prestación de servicios de salud.

Parágrafo 1º. La Superintendencia Nacional de Salud tendrá en cuenta los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar en la selección de interventores. Las entidades designadas como interventoras observarán las causales de inhabilidad, impedimentos y prohibiciones para la designación de los funcionarios que encarguen de las tareas de intervención.

Parágrafo 2º. Los periodos de los interventores y/o personas naturales que los representen no podrán ser superiores a 3 años en una misma entidad, renovable hasta por el mismo periodo previa evaluación de la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 18. De la aplicación de buenas prácticas administrativas y financieras de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), y las Entidades Promotoras de Salud (EPS). El Go-

bierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, creará y desarrollará el capítulo de aplicación de buenas prácticas administrativas y financieras para la evaluación de las IPS y EPS.

Los resultados de dicha evaluación se publicarán periódicamente para información de los usuarios y el seguimiento de los organismos de inspección, vigilancia y control. En caso de que el resultado de la evaluación no sea satisfactorio, se compulsará copia a la Superintendencia Nacional de Salud para que haga acompañamiento y verifique el cumplimiento de lo establecido en el artículo 74 de la Ley 1438 de 2011.

La valoración sobre el cumplimiento de las buenas prácticas administrativas y financieras por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), tendrá en cuenta la integración gradual en redes y la adopción de sistemas de contratación más eficientes y transparentes, preferiblemente a través de estas redes.

Para efectos de la acreditación de las instituciones prestadoras de servicios de salud se crearán incentivos para los prestadores que estén integrados en redes y que dispongan de mecanismos de contratación que favorezcan la gestión de estas instituciones.

Artículo 19. De la participación de los trabajadores dentro de las Juntas Directivas de las Empresas Sociales del Estado. Los trabajadores que tienen representación en las Juntas Directivas de las Empresas Sociales del Estado, además de las funciones establecidas en la normatividad vigente, participarán como cuerpo consultor y velarán por la equidad en la forma de vinculación y la remuneración, la calidad del servicio y la sostenibilidad administrativa y financiera y podrán participar activamente en la formulación y ejecución de los planes de cumplimiento y mejoramiento de la entidad.

Artículo 20. Del apoyo al aumento de médicos especialistas. Las instituciones de educación superior que cuenten con programas de medicina acreditados en calidad, podrán ampliar los cupos de cupos de cualquiera de los programas de especialización médico quirúrgicos que cuenten con registro calificado, para lo cual solo tendrán que informar al Ministerio de Educación Nacional previamente a la ampliación, presentado los resultados de la autoevaluación correspondiente.

Para la acreditación de los programas de pregrado de Medicina, se requerirá que la Institución de Educación Superior cumpla con una oferta básica de programas y cupos de especialización médico quirúrgicos, según reglamentación que expidan los Ministerios de Educación y de Salud y Protección Social.

Quienes realicen especializaciones médico-quirúrgicas en instituciones de educación superior públicas, deberán realizar una contraprestación como servicio social de su especialización en una institución o una Red Prestadora de Servicios de Salud que defina el Ministerio de Salud y prestación de servicios. Este servicio social será remunerado y tendrá una duración de entre seis meses y un año, según

reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Créase el Fondo para la gestión de los recursos destinados a financiar las becas crédito de que trata el artículo 193 de la Ley 100 de 1993. Harán parte de este fondo, además de los recursos previstos en el mencionado artículo, los rendimientos financieros generados por sus saldos y los demás recursos destinados por entidades y organismos públicos y privados para este propósito

Artículo 21. (ELIMINADO).

Artículo 22. ELIMINADO.

Artículo 23. De la comunicación en línea de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud con la Superintendencia Nacional de Salud. La Superintendencia Nacional de Salud, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, dispondrá de un sistema de comunicación que garantice la oportuna atención, trámite y seguimiento de las peticiones, quejas y reclamos de todas las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual contendrá, como mínimo, las siguientes características:

- a) Servicio gratuito;
- b) Atención las 24 horas del día y durante todo el año calendario;
- c) Atención ágil, oportuna y personalizada, y
- d) Mecanismos idóneos de seguimiento a las peticiones, quejas y reclamos, y la resolución de las mismas. Para el efecto se utilizará una línea especial de atención al usuario.

Parágrafo. Se deben realizar las gestiones necesarias, para que los términos de asignación de cita por medicina general no puedan superar los tres (3) días, y la consulta con especialistas el término de diez (10) días.

Artículo 24. Descuentos por multifiliación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Cuando se haya efectuado un giro no debido por concepto de reconocimiento de UPC por deficiencias en la información, estos valores podrán ser descontados dentro de los 2 años siguientes al hecho generador de la multifiliación. En los casos en que se efectúen los descuentos se tendrá en cuenta el derecho al reconocimiento de los gastos incurridos en la atención del afiliado a la EPS que los asumió, por parte de la Entidad que recibió la Unidad de Pago por Capitalización.

Artículo 25. Presupuestación de Empresas Sociales del Estado. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los criterios para la presupuestación de las Empresas Sociales del Estado observando los criterios de racionalidad en el gasto y las condiciones del mercado en el que operan.

Artículo 26. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley todas las EPS, deben asegurar como mínimo una consulta médica general anual preventi-

va a toda la población a su cargo y tendrán un período de tres (3) años para realizar un diagnóstico integral de sus asegurados y familiares con el propósito de levantar el perfil epidemiológico de la comunidad afiliada e identificar factores de riesgo, enfermos, hábitos y entornos.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los protocolos con los que se desarrollará el presente artículo.

Artículo 27. Plan de Estímulos para Hospitales Universitarios. Los Hospitales Universitarios acreditados en el siguiente Plan de Estímulos:

- a) Exención de la tasa de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Salud;
- b) Se le otorgarán 5 puntos adicionales a las propuestas de proyectos de investigación presentados por sus grupos de investigación en las convocatorias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología;
- c) Exención de Arancel e IVA de los equipos y tecnología para brindar asistencia en salud;
- d) Otorgar diez (10) puntos preferenciales, para la asignación de recursos para cupos de doctorado en las convocatorias de Colciencias y Colfuturo a los candidatos que sean presentados por el Hospital Universitario acreditado;
- e) Las demás que adicionalmente, el Gobierno nacional defina.

El parágrafo transitorio del artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, quedará así: “PARÁGRAFO TRANSITORIO. A partir del 1° de enero del año 2020 solo podrán denominarse Hospitales Universitarios, aquellas instituciones que cumplan con los requisitos definidos en este artículo”.

Las Instituciones prestadoras de servicios de salud, que en desarrollo de la Ley 645 de 2001 reciben recursos provenientes de la Estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos, que a 1° de diciembre de 2020 no logren obtener el reconocimiento como Hospitales Universitarios según los requisitos exigidos en el artículo 100 la Ley 1438 de 2011, podrán continuar recibiendo dichos recursos hasta el 31 de diciembre de 2024, siempre y cuando demuestren avances concretos y progresivos de un Plan aprobado por la Junta Directiva para lograr la acreditación como Hospital Universitario antes de esa fecha.

Artículo 28. ELIMINADO.

Artículo 29. (NUEVO) Usos de los recursos excedentes del sector salud. Con el fin de priorizar las necesidades del sector salud se podrá disponer de los siguientes recursos:

1. Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2015, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y, de no existir estas deudas, al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado. En el caso de

que el municipio haya perdido la competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores, dichos saldos serán girados al departamento para financiar las actividades definidas en este inciso. En caso de que el municipio haya perdido la competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores dichos saldos serán girados al departamento para financiar las actividades definidas en el presente parágrafo.

2. Los recursos recaudados de la Estampilla Pro-Salud de que trata el artículo 1° de la Ley 669 de 2001, se podrán destinar para el pago de las deudas por servicios y tecnologías de salud sin cobertura en el POS, prestados a los afiliados al régimen subsidiado de salud. Los recursos no ejecutados y/o los excedentes financieros podrán utilizarse para los mismos fines.

3. Los excedentes del Sistema General de Participaciones destinados al componente de salud pública que no se requieran para atender las acciones de salud pública y los recursos de transferencias realizados por el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos del Fosyga de vigencias anteriores, se podrán destinar para el pago de las deudas por servicios y tecnologías de salud sin coberturas en el POS, provistos a los usuarios del régimen subsidiado. Los recursos deberán ser girados directamente a los prestadores de servicios de salud.

Artículo 30. (NUEVO). Las cuotas correspondientes a la recuperación de la compra de cartera que ser realiza en virtud de la Ley 1608 de 2013, aprobada antes de la vigencia de la presente ley podrán pagarse hasta el 31 de diciembre de 2016. El obligado a pagar podrá pedir ampliación del plazo de pago de las cuotas sobre los saldos pendientes por pagar, sin que dicho plazo supere la vigencia fiscal.

Artículo 31. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en se-

sión Plenaria del Senado de la República los días 18 y 19 de Agosto de 2015, al Proyecto de ley número 024 de 2014 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 077 de 2014 Senado, *por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

EDUARDO ENRIQUE PULGAR
Ponente – Coordinador

ALVARO URIBE VELEZ
Senador Ponente

ANTONIO JOSE CORREA J.
Senador Ponente

HONORIO MIGUEL ENRIQUEZ
Senador Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado con modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República los días 18 y 19 de agosto de 2015, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

C O N T E N I D O

Gaceta número 674 - lunes 7 de septiembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley número 207 de 2012 Cámara y número 113 de 2013 senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones 1

TEXTO DE PLENARIA

Texto definitivo aprobado en sesión plenaria los días 18 y 19 de agosto de 2015 al proyecto de ley número 24 de 2014 senado acumulado con el proyecto de ley número 77 de 2014 Senado, por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones 14