



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 246

Bogotá, D. C., jueves, 14 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2023 SENADO

*por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones -Sello Hecho en Familia.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista  
**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-012252  
Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024 16:42

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 67 de 2023 Senado *"por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones -Sello Hecho en Familia"*

Radicado entrada  
No. Expediente 10315/2024/OFI

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1, tiene por objeto *"(...) la creación del – Sello Hecho en Familia – para promover la creación y consolidación de empresas familiares, con el fin de posicionar a la familia como fuente de desarrollo económico nacional, donde se garantice la libertad para ofrecer sus bienes y servicios."*

Para el efecto, la iniciativa contempla como propuestas, entre otras, las siguientes: (i) la realización de campañas de sensibilización por parte del Gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal; (ii) nuevas funciones en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Industria y Comercio e Innpulsa, relacionadas con el Sello Hecho en Familia; (iii) se permite el no pago de la matrícula mercantil y de la renovación del año siguiente al inicio de la actividad económica principal de las empresas familiares que inicien a partir de la promulgación de la ley; (iv) se establece el fomento de líneas especiales de crédito por parte del Grupo Bicentenario y Bancoldex; (v) y la creación de programas sociales de apoyo al emprendimiento y la creación de empresas familiares por parte del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal.

Frente a esta iniciativa, y en particular respecto de las propuestas resaltadas, la implementación de éstas implicaría presiones de gasto para la Nación. Al respecto, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con esta normativa, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Así las cosas, la iniciativa tal como se encuentra redactada podría implicar costos fiscales adicionales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución. Por su parte, la atención de nuevos compromisos por parte de las entidades territoriales, como lo son las campañas de sensibilización, la incorporación de programas y proyectos que garanticen la creación de empresas familiares y la creación de mecanismos que promuevan la participación de estas empresas en convocatorias públicas, podría implicar para ellas el incumplimiento de estas nuevas obligaciones por ausencia de recursos o el desbordamiento de sus gastos de funcionamiento. Lo anterior, podría derivar en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000<sup>1</sup>, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>2</sup>.

De otro lado, en relación con la función concerniente a la autorización, emisión o revocación de la certificación del Sello Hecho en Familia, se considera que la misma debería estar en cabeza de la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 7 del Decreto 1023 de 2012<sup>3</sup>, en el que se establece que la mencionada entidad le compete ejercer *“la inspección, vigilancia y control sobre las sociedades comerciales, sucursales de sociedad extranjera, empresas unipersonales y cualquier otra que determine la ley”*. Adicionalmente, respecto a la creación de líneas especiales de crédito para garantizar la financiación de las empresas familiares, es preciso señalar que el “Grupo Bicentenario”, al ser una sociedad matriz, no tiene la capacidad jurídica para garantizar líneas de crédito. De modo que no resulta apropiado asignar funciones a éste.

---

<sup>1</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>2</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley

<sup>3</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones.”

Por último, es necesario señalar la necesidad de que durante el trámite legislativo de esta iniciativa los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público

DGPPN/DAF/DGPE/OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia al Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario del Senado de la República.

---

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO  
DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
ESTATUTARIA NÚMERO 87 DE 2023 SENADO**

*por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la Constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

Honorable Senador  
**IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 — 68  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-012257  
Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024 16:44

Radicado entrada  
No. Expediente 10367/2024/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria N° 87 de 2023 Senado *“Por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley estatutaria, de iniciativa congresional, tiene por objeto proteger y regular el derecho fundamental consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, el cual impone a todas las instituciones de educación públicas y privadas el estudio de la Constitución Política, la instrucción cívica y el fomento de la participación ciudadana.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 2 del proyecto establece que en todas las instituciones estatales u oficiales y privadas de educación básica y media será obligatorio el estudio de la Constitución Política y la instrucción cívica, y para ello señala el contenido mínimo curricular de la asignatura. Asimismo, consigna que los estudiantes o egresados no graduados de las facultades de derecho de todas las instituciones de educación superior, que hayan terminado la totalidad las materias que integran el plan de estudios académico, podrán impartir la asignatura o cátedra de Constitución Política y la instrucción cívica como opción de requisito de grado.

<sup>1</sup> Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

Frente a la propuesta, es preciso recordar que el literal a) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994<sup>2</sup>, establece que en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio, en los niveles de la educación preescolar, básica y media, *“el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política”*. A su turno, el numeral 3 del artículo 23 de dicha Ley establece como área obligatoria y fundamental de la educación básica, la Constitución Política y democracia. En consecuencia, se solicita revisar la pertinencia de legislar sobre un asunto que actualmente cuenta con una regulación específica.

Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio observa que la iniciativa no presenta un estudio de impacto fiscal, ni la estimación de costos de su implementación sobre las finanzas nacionales, territoriales y en particular sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), que se constituye en la principal fuente de financiación de la prestación del servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

Frente al particular, es necesario cuantificar el costo de financiación de la estrategia planteada en el artículo 2 del proyecto y su fuente de financiación, en especial la vinculación de estudiantes o egresados no graduados de las facultades de derecho para impartir la nueva asignatura de constitución y democracia. Además, analizar el costo y fuente de financiación de la capacitación a docentes del área de Ciencias Sociales sobre los contenidos curriculares propuestos en la iniciativa.

En lo que respecta particularmente al SGP, este Ministerio pone de presente que los recursos del SGP son limitados, por lo que se considera improcedente seguir generando presiones sobre la fuente que financia los gastos de nómina del personal docente del Sector Educativo. Lo anterior, por cuanto en múltiples escenarios el Ministerio de Educación Nacional ha manifestado el déficit existente para la financiación de tales conceptos.

Finalmente, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

---

<sup>2</sup> Congreso de la República Ley 115 (1994) “Por la cual se expide la Ley General de Educación”

De acuerdo con lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta su voluntad para colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
DGGPN/DAF/OAJ

Con copia:

Dra. Yuri Lineth Sierra Torres — Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL  
TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 339  
DE 2023 SENADO, 58 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,

Honorable Senador  
**IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-012244

Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024 16:38

**Asunto:** Comentarios al texto propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 339 de 2023 Senado, 58 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de La Guajira la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del Departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones*”

Radicado entrada  
No. Expediente 10329/2024/OFI

Respetado Presidente:

En atención a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal presentada por el Honorable Senador de la República, Antonio Luis Zabaraín, de manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto facultar “*a la Asamblea Departamental de La Guajira para que ordene la emisión de la Estampilla Pro- Hospitales Públicos del departamento de La Guajira, hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000) (...)*”, y cuya tarifa no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Con tal propósito, la iniciativa regula asuntos relacionados con la atribución a la Asamblea Departamental para determinar las características, tarifas, hechos económicos, sujetos activos y pasivos, bases gravables y demás asuntos referentes al uso de la estampilla, la destinación de los recursos de esta, la información al Gobierno nacional, la responsabilidad de adherir y anularlas, el recaudo, su control y la rendición de informes.

Respecto a esta iniciativa, este Ministerio considera necesario manifestar a los autores y ponentes su posición frente al trámite legislativo de proyectos de ley que buscan regular la emisión de estampillas territoriales, y que ha sido expuesta anteriormente en conceptos de proyectos de ley similares. A este respecto, sea lo primero resaltar la multiplicidad de estampillas territoriales existente a la fecha, las cuales ascienden en nuestro ordenamiento jurídico a más de 70 leyes que autorizan la emisión de estampillas a las entidades territoriales, unas de carácter genérico como es el caso de Pro Desarrollo Departamental y otras de carácter particular para determinadas entidades públicas y sectores de las entidades territoriales, tal como Pro Universidades.

Lo anterior, ha devenido en escenarios con multiplicidad de gravámenes, en el que se han generado altas cargas impositivas e incrementos en los costos de los hechos generadores. Por citar un ejemplo, se ha presentado un aumento en los costos de los contratos que se suscriben, toda vez que este acto es el hecho que más se utiliza para gravar con las estampillas y ante la multiplicidad de éstas, un sólo contrato en un municipio puede verse gravado con tres o más estampillas y en un departamento con seis o más, lo que aumenta el valor del acto por el desplazamiento de la carga tributaria en cabeza del contratante, es decir, el ente territorial.

Igualmente, dado que la generalidad de leyes que autorizan la emisión de estampillas establecen que la facultad para determinar los hechos generadores del gravamen recaen en las corporaciones públicas, se han evidenciado excesos en esta competencia<sup>1</sup>, hasta el punto de gravar actos entre particulares (facturas, contratos de compraventa, tiquetes aéreos, entre otros), contradiciendo la esencia de este tributo, pues lo que debe buscar es gravar actos en los que intervengan directamente servidores públicos de las entidades beneficiarias de la estampilla, tal como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>2</sup>.

A su vez, los citados excesos han ocasionado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de muchas ordenanzas y acuerdos que adoptan estampillas, produciendo inmediatamente un impacto fiscal ante la imposibilidad de su recaudo, lo cual conlleva a un déficit en el sector al cual estaba destinado el tributo. Adicionalmente, puede generar el riesgo de tener que efectuar la devolución de los recursos recaudados, creándose de esa manera un pasivo contingente que puede golpear fuertemente las finanzas de la entidad territorial.

De manera que este Ministerio considera necesario la expedición de una ley que defina todos y cada uno de los elementos que deben regir los elementos de las estampillas como tributo, de una manera inequívoca, en estricta aplicación del artículo 338 de la Constitución Política<sup>3</sup>, en procura de la unificación de las destinaciones de las estampillas a determinados sectores. Dicha unificación también debe buscar una distribución precisa del ingreso, autorizando así la

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 287. "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...) 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)"

<sup>2</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Sentencia de 4 de junio de 2009; Radicado 16086.

<sup>3</sup> "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. (...)"

expedición de una sola estampilla para cada uno de los sectores que corresponda, eliminando así la expedición y proliferación de leyes como se ha venido haciendo hasta la actualidad.

Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio sugiere que se revisen y se aclaren las siguientes disposiciones de la iniciativa:

- i. Inciso 2 del artículo 1: frente a esta disposición no es claro si la expresión “*se suspenderá*” se refiere a la suspensión de la emisión de la estampilla o si se refiere al valor máximo autorizado.
- ii. Inciso 2 del artículo 2: esta disposición hace referencia a “*(...) las instituciones señaladas en el artículo 1*”. No obstante, en dicho artículo se trata el objeto, monto y tarifa de la emisión, así como la denominación de la estampilla, pero no se alude a ninguna institución. De manera que se hace necesario aclarar o remplazar la palabra utilizada (instituciones).
- iii. Inciso 2 del artículo 2: La redacción de la disposición subrayada a continuación resulta confusa al establecer que “*La Asamblea Departamental de La Guajira facultará a los Concejos de los Municipios del Departamento, para que adopten la obligatoriedad de la aplicación de la estampilla en su municipio (...)*”; por lo tanto, se sugiere la siguiente redacción: “*(...) para que hagan obligatorio el uso de la estampilla en los actos gravados realizados en su respectiva jurisdicción*”.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita que se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público

DAF/OAJ

**Con Copia:** Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

**CONTENIDO**

Gaceta número 246 - Jueves, 14 de marzo de 2024

**SENADO DE LA REPÚBLICA****CONCEPTOS JURÍDICOS****Págs.**

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 67 de 2023 Senado, por la cual se establecen incentivos para promover la creación de empresas familiares y se dictan otras disposiciones - Sello hecho en familia. ....	1
Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 87 de 2023 Senado, por medio del cual se protege y regula el derecho fundamental al estudio de la Constitución, la instrucción cívica y valores de la participación ciudadana establecido en el artículo 41 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ....	4
Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 339 de 2023 Senado, 58 de 2022 Cámara, por medio de la cual se crea y se autoriza a la Asamblea del Departamento de la Guajira la emisión de la Estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de la Guajira y se dictan otras disposiciones. ....	6