

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Senador  
**MANUEL GUILLERMO MORA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 155 de 2017 Senado "Por medio de la cual se otorgan incentivos a los cultivadores de cacao y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para primer debate al proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

La iniciativa busca otorgar incentivos a los cultivadores de cacao, destinados a incrementar el número de hectáreas sembradas, contribuir a la renovación del cultivo y fomentar la creación de agroindustrias transformadoras de cacao a través de grupos asociativos, buscando mejorar las condiciones de vida de este sector. Para el efecto, se establece la entrega de incentivos económicos, por una sola vez, equivalentes al 15% y 30% del costo total de renovación por hectárea y del costo total del proceso de implementación de un nuevo cultivo de cacao por hectárea, respetivamente, para pequeños cultivadores. Asimismo, se otorgará un incentivo económico equivalente a un 30% para pequeños cultivadores y un 15% para medianos cultivadores, del costo total de creación de la agroindustria que establecerá el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De conformidad con el artículo 8 de la iniciativa de ley, para el cumplimiento de lo dispuesto en el proyecto se establece que de los recursos que recaude el Gobierno nacional, por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF, se destinará un porcentaje no menor al 5% del total recaudado.

De acuerdo con lo anterior, esta Cartera estima que el impacto fiscal generado por la medida es del orden de \$5,3 **billones** aproximadamente, calculado con base en el recaudo estimado por concepto del GMF para los próximos diez (10) años, proyección que se realizó en cumplimiento de las condiciones de tiempo que determina la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> para la estrategia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

**Proyección del recaudo por concepto de Gravamen a los Movimientos Financieros**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Gravamen a los movimientos financieros	7.992	8.256	8.553	8.878	9.226	9.586	9.952	10.319	10.682	11.060	11.448
(\$ miles de millones)											
PIB interno Real	2,8	3,3	3,6	3,8	3,9	3,9	3,8	3,7	3,5	3,5	3,5
(Variación porcentual)											

**Estimación del impacto fiscal del Proyecto de Ley No. 155 de 2017 Senado durante diez (10) años**

5 % del Gravamen a los movimientos financieros*	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
(\$ miles de millones)	399,5	413	427,5	444	461,5	479,5	497,5	516	534	553	573

Fuente: cálculos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fundamento en las cifras propuestas por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los documentos, "Escenario Fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo del 12 de junio de 2017" y "Supuestos Macroeconómicos" Consejo Superior de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 13 de diciembre de 2017.

\*Según el artículo 8 del Proyecto de Ley No. 155 de 2017 Senado.

De otra parte, es importante resaltar que el artículo 359 de la Constitución Política establece que no habrá rentas nacionales de destinación específica, a excepción de: i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; ii) las destinadas para inversión social y iii) las que, con base en leyes anteriores, la nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

Frente a este punto, la Corte Constitucional ha establecido que *"los impuestos nacionales, por el contrario, no tienen en principio destinación específica (C.P. art. 359) sino que van a las arcas generales de la nación para su uso indiscriminado"*<sup>2</sup>

De acuerdo con lo anterior, este proyecto de ley presenta vicios por inconstitucionalidad, toda vez que la financiación propuesta no hace parte de las excepciones contempladas en el artículo 359 de la C.P. para la destinación específica de las rentas nacionales, bajo el entendido que el GMF, tal como está contemplado en el artículo 870 del Estatuto Tributario, es un impuesto de carácter nacional y no cumple con los requisitos de excepción para su destinación específica.

Igualmente, el artículo 355 de la C.P. prohíbe que cualquier rama u órgano del poder público decrete auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, disposición que ha sido analizada por la Corte Constitucional, quien en reiterados fallos ha establecido la prohibición de transferir recursos públicos a particulares sin ninguna contraprestación a cambio, tal como se pretende hacer en el proyecto de ley analizado. Específicamente, la Corte manifestó lo siguiente sobre el tema:

*"(...) dichas transferencias son un auxilio y se encuentran prohibidas, salvo si esas cesiones gratuitas tienen sustento en principios y derechos constitucionales, pues en tal caso "no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado". Estas transferencias deben entonces contar con un "fundamento constitucional expreso"(...)*

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-528 de 2013.

*(...) Todo lo anterior muestra entonces que los congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, contrariamente a lo sostenido por el demandante, pues esas partidas deben sujetarse a las normas orgánicas que regulan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto. Igualmente, la ejecución de esas partidas y la asignación de los proyectos específicos debe consultar criterios de equidad entre las entidades territoriales, a fin de promover un desarrollo regional armónico (CP art. 334).<sup>3</sup> (Subrayas propias)*

Como se puede observar, el artículo 8 del proyecto de ley vulnera la prohibición establecida en el artículo 355 de la C.P., toda vez que contempla la destinación de una renta nacional a favor de particulares, sin ningún sustento constitucional que soporte tal medida.

Sumado a lo anterior, el proyecto de ley no incluye "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 financiamiento de dicho costo (...)" ni "la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos (...)" contrariando lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Por las razones antes indicadas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

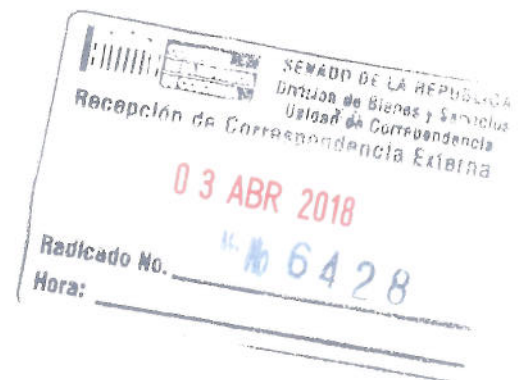
Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General  
PAC/IA/PPC/GABO  
DGPPN  
UJ-279/18

Anexos:  
Lo indicado en un (1) folio.

Con copia a:  
H.S. Ernesto Macías – Autor/Ponente  
Dra. Delcy Hoyos Abad, Secretaria General de la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República.



<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1168 de 2001.

*R. J. ...*  
*F: 4/04/18*  
*H: 9:25 am*

