



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 851

Bogotá, D. C., martes, 16 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 023 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 110 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política.

Y ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 174 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. TRÁMITE**
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**
- III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**
- IV. PROPUESTA DE ARTICULADO**
- V. MARCO CONSTITUCIONAL**
- VI. JUSTIFICACIÓN**
- VII. IMPACTO FISCAL**
- VIII. PROPOSICIÓN**

I. TRÁMITE

El Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones* es autoría de los Honorables Congresistas: Honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Representante César Augusto Ortiz Zorro, honorable Representante Wilmer Leal Pérez, honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, honorable Representante Neila Ruiz Correa, honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera, honorable Representante Sandra Liliana Ortiz Nova, honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, honorable Representante Katherine Miranda Peña, honorable Representante Fabián Díaz Plata, honorable Representante César Augusto Pachón Achury, honorable Representante Nevardo Eneiro Rincón Vergara, honorable Senadora Angélica Lozano, honorable Senador Antanas Mockus, honorable Senador Jorge Londoño, honorable Senador José Polo, honorable Senador Iván Marulanda, honorable Senador Antonio Sanguino, honorable Senador Juan Castro.

El Proyecto de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política*, es de autoría de los Honorables Congresistas: honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Erwin Arias Betancour, honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez, honorable Representante Carlos Mario Farelo Daza, honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, honorable Representante

Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur, honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico, honorable Representante Karina Estefanía Rojano Palacio, honorable Representante José Daniel López Jiménez, honorable Representante Karen Violette Cure Corcione, honorable Representante Ciro Fernández Núñez, honorable Representante Óscar Camilo Arango Cárdenas, honorable Representante Aquileo Medina Arteaga, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante Salim Villamil Quessep, honorable Representante Eloy Chichí Quintero Romero, honorable Representante José Gabriel Amar Sepúlveda, honorable Representante José Luis Pinedo Campo, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante David Ernesto Pulido Novoa, honorable Representante Gustavo Hernán Puentes Díaz, honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, honorable Representante Jorge Méndez Hernández, honorable Representante Modesto Enrique Aguilera Vides, honorable Representante Gloria Betty Zorro Africano, honorable Representante Oswaldo Arcos Benavides.

El Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*, es de autoría de los Honorables Congresistas: honorable Senador Germán Varón Cotrino, honorable Senador Richard Alfonso Aguilar Villa, honorable Senadora Daira Galvis Méndez, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal, honorable Representante Óscar Camilo Arango Cárdenas, honorable Representante Salim Villamil Quessep, honorable Representante José Luis Pinedo Campo, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado y la honorable Senadora Emma Claudia Castellanos.

Los proyectos objeto de estudio fueron radicados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes los días 20 de julio, 22 de agosto y 25 de septiembre de 2018 y publicados en las *Gacetas del Congreso* números 562 de 2018, 677 de 2018 y 766 de 2018 respectivamente.

El 13 de agosto, 30 de agosto y 3 de octubre de 2018 respectivamente fueron recibidos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y por designación de la Mesa Directiva de esa Comisión le correspondió a los Representantes Andrés David Calle Aguas, Jaime Rodríguez Contreras, Álvaro Hernán Prada, Adriana Magali Matiz, Jorge Enrique Burgos, Juanita María

Goebertus, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán y Carlos Germán Navas Talero rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones* y el Proyecto de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política* fueron acumulados mediante Oficio C.P.C. P3.1 0276-2018 el día 21 de septiembre de 2018.

Así mismo surtió acumulación el Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*, mediante Oficio C.P.C.P 3.1 -0365-2018 el día 4 de octubre de 2018.

AUDIENCIA PÚBLICA 8 DE OCTUBRE DE 2018

El día 8 de octubre de 2018, de acuerdo a la Resolución 008 del 3 de octubre de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política* y acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*.

Intervino el Subdirector de la Dirección Nacional de Planeación, Diego Dorado, quien pidió que se tenga en cuenta que antes eran 522 los municipios beneficiarios por las regalías, mientras que hoy son 1.095, por lo cual considera que la discusión no está en el porcentaje o en la fórmula sino en el impacto.

El Viceministro de Hacienda Andrés Pardo, indicó que el proyecto refleja las preocupaciones que tiene el Gobierno. Que hay 7 billones de pesos de recursos que no están aprobados. Trajo a colación la importancia de eliminar los excesivos requisitos para autorizar los proyectos y de esa forma lograr que se concreten mejores. Así mismo llamó la atención sobre la importancia de garantizar que los recursos tengan mayor rentabilidad, para hacer más eficientes los excedentes de regalías y no dejarlos inoperantes atendiendo a las grandes necesidades del país.

El Alcalde del municipio de Castilla la Nueva, William Medina, indicó que con el nuevo sistema

se han olvidado de los territorios productores y que el dinero obtenido no es suficiente para atender el crecimiento poblacional, generando dependencia a la actividad petrolera además de ser esos municipios productores los que sufren los impactos ambientales. Por ello resaltó que debe haber una prosperidad compartida para mejorar la calidad de vida de la población.

Precisó en tres puntos: 1. La eliminación de los OCADS 2. Reestructurar los fondos y el funcionamiento del sistema 3. La modificación de la fórmula de regalías directas, para establecer una que beneficie los municipios productores para que no se afecten las metas de explotación.

El Alcalde de Yopal Leonardo Puentes, resaltó la necesidad urgente de reevaluar el esquema del año 2011. Expresó que las premisas bajo las cuales se adoptó el acto legislativo de ese año, resultaron ser falsas, en la medida que el modelo fracasó porque partieron de expectativas que no se cumplieron, en sentido contrario se generó la centralización de recursos, lo que generó olvido y rezago total en todos los niveles. Planteó que lo correcto es que las regalías directas correspondan a un 50%.

Por otro lado, la Gobernadora del Putumayo, departamento petrolero por más de 60 años, que cuenta con exploración y explotación de hidrocarburos, reclama justicia financiera y presupuestal al interior de los departamentos, en la medida que les quitaron las regalías con la excusa de la corrupción, pero no es una excusa válida para la equidad y la armonía. Celebra que hoy por fin se está promoviendo una verdadera justicia y, por lo tanto, apoya una reforma drástica. Propone que la forma de llegar a las regalías sea más expedita sin tanto trámite. Considera que es muy oportuno modificar la fórmula de negociación con las compañías petroleras. Pidió que se tenga en cuenta que desde el 2012 al menos su departamento como muchos otros tiene un decrecimiento de las regalías desde el 2011 al 2015 del 90%, pero que son los productores los que ponen el pecho frente a los problemas de la explotación de los recursos.

El profesor de la Universidad del Rosario, Jorge Gallegos, indicó que los lugares con mayores recursos por regla general tienen menor desarrollo, por ello pide que se tenga en cuenta el estado en el que se encontraba el país con el sistema anterior, considera que, si bien el sistema no es perfecto, sí apuntó a pilares, entre ellos que las entidades pudieran desarrollar proyectos, por lo que pasar por los filtros de los OCADS es positivo, porque las entidades tienen que pensar en los mismos. Plantea que al proponerse su eliminación tiene que analizarse muy bien el sistema que lo reemplaza. Resaltó que si se han aprobado más de 10.000 proyectos es porque no son tan ineficientes.

El doctor Gilberto Toro, Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios, afirmó que es dramático cómo los municipios productores

pasaron en virtud del nuevo sistema del 100% de las regalías al 20%, en relación con los costos sociales y ambientales que enfrenta, llamando la atención sobre la importancia de corregirlo porque ello ha generado un desestímulo para la economía.

Así pues, explicó cómo lo que reciben no alcanza para mitigar en lo más mínimo los costos que genera. Es por ello que resaltó que la Contraloría encontró que los productores conviven con indicadores de pobreza con escaso desarrollo institucional a pesar de la generación de los recursos. Indicó que es necesario rebalancear los recursos. Recomendando un 50% de regalías directas como el camino adecuado. Para finalizar sobre los OCADS considera que debe darse una solución inmediata, porque esos órganos no conocen la realidad local y, por ello, no deben decidir si el proyecto es viable o no.

El Alcalde de Aguazul, pidió que se tenga en cuenta que los OCADS han sido inoperativos y no permiten consolidar nuestros proyectos, en la medida que solo por no tener el mismo formato niegan los proyectos de inversión.

El ciudadano José Manuel Abuchaina dijo que se debe adicionar un nuevo artículo que tenga que ver directamente con las regalías de los resguardos indígenas. El asesor Andrés Gómez explicó con un ejercicio académico la conveniencia de los aumentos de los porcentajes de regalías directas, además resaltó las ventajas de los tres proyectos de acto legislativo acumulados.

El Representante César Zorro, consideró que no es quitarle las regalías a los no productores porque reconoce la necesidad de la distribución de las mismas en todo el territorio, pero pide que se tenga en cuenta que en el establecimiento del porcentaje no se tuvo en cuenta el aumento de la población entre otras variables. Resaltó la importancia de una Ley Orgánica de Hidrocarburos.

El Representante Héctor Javier Vergara consideró que hay una duplicidad, en cuanto a financiar las necesidades con regalías y con participaciones y por ello con el proyecto se busca erradicar ese tipo de situaciones. Consideró que la distribución de las regalías 70 a 30 es adecuada. Recuerda que en los proyectos se plantea una priorización, para premiar a aquellos municipios que les han dado un uso transparente a las regalías, de paso se facilita la gestión del DNP para que pueda cumplir con ese objetivo misional.

La Representante Juanita Goebertus, consideró que para que los proyectos sean válidos es necesario que exista un proceso de fortalecimiento institucional. Recordó que es importante analizar cómo compensamos los efectos ambientales de las explotaciones. Planteó un proceso de rendición de cuentas y monitoreo.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Con el sistema de distribución de regalías del Acto Legislativo número 05 de 2011, ha quedado

establecido que más que las dificultades para su funcionamiento y su operación, la verdadera problemática de fondo radica en presentar una verdadera propuesta de equidad tanto para las regiones como para el país, que haga viable a las regiones, contribuya al país y construya vínculos positivos con la actividad petrolera y minera.

En este sentido, la presentación de este proyecto busca generar un punto de encuentro en lo regional y lo nacional para lo cual se presentan dos aspectos fundamentales:

1. Mejorar la participación de los productores al pasar del supuesto 20% al 30% neto de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, pues es de la única manera que se puede devolver las regalías que les arrebataron a las regiones productoras.
2. Redistribuir los recursos asignados para la fiscalización, de tal manera que los departamentos ejerzan complementariamente esta labor para lo cual se les asignará un 1% de los recursos asignados para este propósito.
3. Establecer de una manera clara y explícita en la normatividad unas prioridades de gastos encaminadas únicamente a proyectos de inversión.
4. Hacer complementario el Sistema General de Regalías, los presupuestos del Sistema General de Participación, el Presupuesto General de la Nación y los recursos propios de los entes territoriales, para la financiación de proyectos de alto impacto regional que contribuyan a la formación bruta de capital en los territorios.
5. Eliminar los OCADS municipales y departamentales. Los entes territoriales no tendrán que recurrir a instancias del orden nacional para aprobar los proyectos en los cuales decidan invertir los recursos del Sistema General de Regalías a que tengan derecho, solamente deberán observar estrictamente lo dispuesto en la ley y la Constitución.

III. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Según el artículo 360 de la Constitución Política, la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, así pues, son las leyes expedidas por el Congreso de la República las que determinarán las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Debe resaltarse que, en numerosas sentencias, la Corte Constitucional ha indicado que el legislador goza de una amplia libertad para fijar

el monto de las regalías y determinar los derechos de participación de las entidades territoriales en esas regalías. Así, la Sentencia C-567 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz, recordó que el artículo 360 de la Carta otorga competencia al legislador para establecer las formas de contratación para la explotación de los recursos naturales no renovables, por lo cual “es claro que la ley puede determinar el monto y las cuantías de los derechos de las entidades territoriales a participar en las regalías y compensaciones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables o, lo que es lo mismo, los porcentajes de aquella participación”.

Las regalías provienen de una participación directa para aquellos entes territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos; e indirecta, para los departamentos o municipios que careciendo de estas condiciones acceden a los recursos distribuidos entre los fondos, creados y relativos a Ciencia, Tecnología e Innovación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

La transferencia actual de parte de los excedentes generados por la actividad extractiva, bajo la forma de regalías, no compensa en muchos casos los efectos ambientales y sociales negativos que causa, el presente proyecto plantea una verdadera propuesta de equidad tanto para las regiones como para el país, que haga viable a las regiones su crecimiento y contribuya al país, lo cual se logra mejorando las participaciones al pasar del 20% al 30% neto de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, siendo esta la única herramienta viable para devolver las regalías a las regiones productoras, fortaleciendo la economía de estas regiones y la inversión social.

En ese sentido, es pertinente aumentar el porcentaje de los recursos girados por concepto de regalías a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, toda vez que son los que están entregando sus recursos naturales y los que están asumiendo el impacto de la explotación y distribución de los materiales objeto de explotación.

La afectación ambiental, estructural y social de estas comunidades debe ser compensada con una mayor inversión social, que posibilite a los habitantes de estos departamentos y municipios un mejor desarrollo y crecimiento estructural y social, tal como lo establece uno de los objetivos del Sistema General de Regalías consistente en propiciar la inversión en la restauración social y

económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.

Como conclusión de todo lo anterior, la nueva distribución le estaría garantizando equidad a las regiones productoras, fortaleciendo la economía de estas regiones y la inversión social. Recuérdese que las regalías bien empleadas son una herramienta eficaz en términos de inclusión social, por lo que tienen un papel fundamental que jugar en el desarrollo del país.

En ese sentido, téngase en cuenta que el Acto Legislativo número 05 de 2011 apropió el 20% a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional pero después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados Territoriales (Fonpet) lo que disminuyó en un 85% los ingresos de las entidades productoras de hidrocarburos y minería.

Una mayor asignación a los productores al pasar del 20% al 30% neto mejoraría la economía de estas regiones y por ende mejoraría la inversión social a las comunidades evitando así que se opongan a la actividad minero-energética.

El presupuesto para el mencionado bienio es de 11,8 billones de pesos de los cuales 8,2 billones corresponden a los Fondos de Desarrollo y Compensación y Asignaciones Directas. De esta cifra, 1.6 billones son Asignaciones Directas es decir el 20% pero que frente al total solo representa el 13,88% y a los FDR y FCR le corresponden 6.5 billones es decir el 80% pero en términos reales se traduce en un 55,5% del total.

Ahora bien, aplicando el porcentaje propuesto en el presente Proyecto de Acto Legislativo pasando las Asignaciones Directas del 20% al 30% neto, se le estaría restituyendo las regalías en términos reales a las entidades productoras de hidrocarburos y minería y que corresponde también a la promesa de campaña del señor Presidente Iván Duque en el sentido de devolverle el 50% de las regalías a las regiones productoras.

De acuerdo a lo anterior, esta nueva distribución no afecta para nada la asignación para el componente administración, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Fonpet) ni FAE.

En esa medida y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, la nueva distribución sí le estaría garantizando equidad a las regiones productoras que fue el precepto con el que se dio la modificación que nos tiene hoy en la presente discusión y se estaría confirmando la teoría que “La justicia de todos no puede basarse en la injusticia de unos pocos”.

IV. PROPUESTA DE ARTICULADO

Radica principalmente en modificar el artículo 361 de la Constitución Política, son 2 artículos incluida la vigencia. El primer artículo modifica el artículo 361 de la Constitución Política y

establece de manera clara y explícita en la normatividad prioridades de gastos encaminadas únicamente a proyectos de inversión, así mismo mejora la participación de los productores al pasar del supuesto 20% al 30% neto (efectivamente pagado después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados Territoriales (Fonpet) de las asignaciones directas, disminuyendo la participación de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, redistribuyendo los recursos asignados para la fiscalización, de tal manera que los departamentos ejerzan complementariamente esta labor para lo cual se les asignará un 1% de los recursos asignados para este propósito.

Hace complementario el Sistema General de Regalías, los presupuestos del Sistema General de Participación, el Presupuesto General de la Nación y los recursos propios de los entes territoriales, para la financiación de proyectos de alto impacto regional que contribuyan a la formación bruta de capital en los territorios y elimina los OCADS municipales y departamentales. El artículo 2° establece que el acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

V. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 establece que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes conocerá de: “...*reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos*”.

De igual forma, el artículo 114 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El artículo 360 de la Constitución Política define las regalías como una contraprestación económica generada en favor del Estado por la exploración de un recurso natural no renovable.

La Ley 141 de 1994 que regulaba el anterior sistema de regalías, distribuía las mismas entre las entidades productoras y municipios portuarios denominándolas regalías directas y otra parte para el Fondo Nacional de Regalías las cuales se denominaban indirectas.

El Acto Legislativo número 05 de 2011, *por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones*, que fue desarrollado por la Ley

1530 de 2012, modificó la forma de distribución de las regalías entre todas las entidades territoriales, de tal manera que el 20% le correspondió a las denominadas asignaciones directas para las entidades productoras y el 80% para los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional pero después de descontar los gastos de administración, Fondo de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Pensiones de Empleados Territoriales (Fonpet) lo que disminuyó en un 85% los ingresos de las entidades productoras de hidrocarburos y minería.

Acto Legislativo número 04 de 2017, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política, mediante el cual se introdujeron medidas transitorias para los próximos 20 años y se creó una asignación para la implementación del proceso de paz con una participación del 7%, se reduce del 10% al 7% la asignación correspondiente al FAE, se destina el 60% de los saldos no aprobados del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016 para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del acuerdo final de paz y se autoriza la apropiación directa a las entidades cuya apropiación bienal sea menor a 4000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, entre otras medidas.

VI. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Desde el año 1994 en el cual se aprobó la Ley 141 y el año 2009, el recaudo total por regalías ascendió a más de 42 billones producto de los hidrocarburos (82%) y del carbón y otros minerales (12%) de las cuales 33.3 fueron directas y 8.9 indirectas.

Las regalías directas correspondientes al 79% se distribuyeron para los departamentos y municipios productores y municipios portuarios y el 21% correspondiente a las regalías indirectas para el Fondo Nacional de Regalías, fondo al cual podían acceder todas las entidades territoriales del país a través de la presentación de proyectos.

Acumulado 1994-2009

49% Departamento Productor	\$20.5 Bill	
23% Municipio Productor	\$9.8 Bill	Regalías Directas 33.3 Bill
7% Municipio Portuario	\$3.0 Bill	
Fondo Nacional de Regalías Indirectas 8.9 Bill	\$8.9 Bill	Regalías
Total	42.2 Bill	

En el año 2010 el Gobierno nacional radicó un proyecto de acto legislativo con el cual propuso modificar la distribución de las regalías fundamentado especialmente en los siguientes motivos:

• **Inequidad y pobreza**

Aseguró que las regalías se distribuían sin tener en cuenta criterios como el número de habitantes a beneficiar, el número de personas o familias pobres, los índices de necesidades básicas insatisfechas de dichos habitantes, la capacidad

administrativa y financiera de las entidades territoriales y los impactos ambientales. Decía el gobierno en su proyecto de acto legislativo, que el 80% de las regalías se distribuía en el 17% de la población generando inequidad entre las regiones del país.

• **Ineficiencia**

La Ley 141 fijó unos objetivos mínimos en materia de coberturas en los sectores de salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil que tenían que cumplir las entidades territoriales para poder invertir el 100% de las regalías en renglones diferentes a estos sectores. De acuerdo a la exposición de motivos del Acto Legislativo número 05 de 2011, ninguno de los departamentos beneficiarios de regalías directas cumplió con las coberturas mínimas descritas en el párrafo anterior a pesar de participar con un alto porcentaje de las mismas.

• **Incorrecta utilización de los recursos de regalías**

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (DNP), las interventorías administrativas y financieras arrojaron que las entidades productoras cometieron presuntas irregularidades contractuales, presupuestales, por problemas financieros, en proyectos y en la documentación requerida a tal punto que a manera de corrección, se le suspendieron los giros a más de 600 entidades territoriales para evitar posibles casos de corrupción en la ejecución de los recursos de regalías.

Con los precios e ingresos anuales del nuevo SGR, se crearon los siguientes componentes:

1. Funcionamiento del SGR.
2. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).
3. Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.
4. Asignación a municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del Canal del Dique
5. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel)
6. Fondo Nacional de Pensionados de Entidades Territoriales (Fonpet)
7. Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)
8. Fondo de Desarrollo Regional (FDR)
9. Fondo de Compensación Regional (FCR) y
10. Asignaciones directas asignadas a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos.

La asignación porcentual a los anteriores componentes se hizo de manera residual, no vertical; de manera que confunde al grueso de la comunidad en cuanto a la participación en la torta en especial a las zonas productoras con la asignación de las Asignaciones Directas.

El Acto Legislativo asigna el 5% a lo que se le podría llamar administración la cual incluye un 2% para la fiscalización, 1% para el SMSCE, hasta el 2% para el funcionamiento del sistema y

adicional a lo anterior, un 0,5% a los municipios ribereños del Magdalena.

De la misma forma, pero después de descontar los porcentajes anteriores al total, se le asigna un 10% al FCTel, 10% al Fonpet y hasta el 30% al FAE. Los recursos restantes, se distribuyen un 80% a los dos Fondos de Inversión (FDR y FCR) y un 20% a las asignaciones directas para las entidades territoriales denominadas productoras y a los municipios portuarios.

Tabla No 1. Distribución SGR Acto Legislativo 05 de 2011

Presupuesto	\$1,000,000		
CONCEPTO	Acto Legislativo número 05 de 2011		Porcentaje real
	Porcentaje	Recursos	
Fiscalización nacional	2.0%	20,000	2.00%
SMSCE	1.0%	10,000	1.00%
Funcionamiento	2.0%	20,000	2.00%
Ribereños	0.5%	5,000	0.50%
Subtotal		55,000	
Saldo por distribuir		945,000	
Fondo de Ciencia y Tecnología	10.00%	94,500	9.45%
Fonpet	10.00%	94,500	9.45%
Fondo de Ahorro y Estabilización	30.00%	283,500	28.35%
Subtotal		472,500	
Saldo por distribuir		472,500	
Asignaciones Directas	20.00%	94,500	9.45%
Saldo por distribuir	80.00%	378,000	37.80%
FCR	60.00%	226,800	22.68%
FDR	40.00%	151,200	15.12%
TOTAL		1,000,000	100.00%

Fuente: Acto Legislativo número 05 de 2011 y Cálculos Propios.

Realizando los cálculos correspondientes con un ejercicio netamente académico y asignando la suma de un millón de pesos (\$1,000,000) a la distribución taxativa aprobada por el Acto Legislativo número 05 de 2011, se observa que los primeros cuatro componentes (Fiscalización, SMSCE, Funcionamiento y Asignación a municipios ribereños) son los únicos que permanecen con el porcentaje inicial asignado; los demás por tratarse de una distribución residual cambian su participación inicial frente a la definitiva si se compara cada una con el gran total de lo presupuestado. De acuerdo a lo anterior, a las Asignaciones Directas se les apropia realmente un 9.45% del total, cifra que deberá ser distribuida entre las entidades denominadas productoras de hidrocarburos y minería y las Corporaciones Autónomas Regionales. En ese sentido, cuando en los medios de comunicación se

habla de que a los productores les corresponde el 20%, el grueso de la población asume que es el 20% del total de las regalías y en realidad no alcanza ni a la mitad de esa cifra.

El mensaje presidencial de equidad del Presidente Santos en el año 2010, no contempló la inequidad hacia las regiones productoras toda vez que son estas las que tienen que lidiar con los problemas medioambientales, protestas sociales por falta de empleo, falta de adquisición de bienes y servicios a los empresarios de la región, desplazamiento exagerado de personas a partir de la bonanza petrolera a las cabeceras lo que hace más fuerte la demanda de bienes y servicios como vivienda, salud, educación, vías, electrificación, etc., pero en contradicción, el abandono de la zona rural entre otros.

Tabla No 2. Asignación Regalías Directas

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 vs. 2012	2011 vs. 2015
Meta	1,339,365	890,450	563,895	563,895	252,264	252,264	-34%	-81%
Casanare	601,356	397,661	316,469	316,469	79,836	79,836	-34%	-87%
Arauca	360,451	123,449	96,330	96,330	26,976	26,976	-66%	-93%

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 vs. 2012	2011 vs. 2015
Santander	352,346	133,055	87,806	87,806	39,252	39,252	-62%	-89%
Huila	334,597	99,572	67,199	67,199	31,146	31,146	-70%	-91%
La Guajira	218,262	328,787	125,643	125,643	41,085	41,085	51%	-81%
Putumayo	182,837	71,961	30,910	30,910	18,476	18,476	-61%	-90%
Tolima	168,274	77,288	42,345	42,345	10,736	10,736	-54%	-94%
Boyacá	156,582	79,669	44,148	44,148	16,397	16,397	-49%	-90%

Fuente: Consultar¹.

La tabla anterior muestra la inequidad del Acto Legislativo número 05 de 2011 al verse reducida la participación de las Asignaciones Directas a las entidades territoriales productoras. El año 2011 fue el último en aplicarse el sistema anterior y era el departamento del Meta el que recibía una mayor cantidad de recursos por el orden de los 1.3 billones de pesos seguido de Casanare con 601 mil millones, Arauca con 360 mil millones, Santander 0.35 billones y La Guajira con 0.2 billones de pesos encabezaban el listado.

Teniendo en cuenta que el parágrafo 2° transitorio de mencionado acto legislativo contempló una reducción gradual de la participación de las regalías directas, el primer año del 50%, en el 2013 del 35%, el 2014 el 25% pero a partir de 2015 del 20%, la reducción de los ingresos de los departamentos de la tabla anterior en el primer año de transición es decir en 2012, estuvo entre el 34% y 70%. Ya a partir de 2015, año en que la participación de las directas se reduce a tan solo el 20%, el ingreso de estos departamentos se ve disminuido hasta en el 94% como es el caso del Tolima, 93% el departamento de Arauca, 89% Santander, 87% Casanare; menoscabando la economía de dichos departamentos e incrementando la inequidad con estas regiones que son en últimas las que reciben los coletazos de la exploración y explotación minero-energética en materia social, ambiental y económica.

De otro lado, si se tiene en cuenta el crecimiento poblacional desde 1994, año en que se aprobó la Ley 141 y el año 2017, el promedio nacional fue del 33.75% pero las zonas productoras de hidrocarburos y carbón, tuvieron un incremento más alto que la media a tal punto de duplicar en algunos casos como el departamento del Meta, Casanare, Arauca y La Guajira; lo anterior significa mayor demanda de servicios públicos, vivienda, vías, electrificación, etc. a los mandatarios locales y con reducciones en el ingreso mayores al 90%

Tabla No 3. Crecimiento poblacional nacional

Departamento	1994	2017	2017 vs. 1994
Antioquia	4.813.026	6.613.118	37,40%
Atlántico	1.835.291	2.517.897	37,19%
Bogotá, D. C.	5.559.851	8.080.734	45,34%
Bolívar ⁽¹⁾⁽³⁾	1.645.902	2.146.696	30,43%

¹ <http://www.ecopetrol.com.co/documentos/consolidado.pdf>

Departamento	1994	2017	2017 vs. 1994
Boyacá	1.199.400	1.279.955	6,72%
Caldas	944.765	991.860	4,98%
Caquetá	371.283	490.056	31,99%
Cauca ⁽¹⁾⁽³⁾	1.128.489	1.404.205	24,43%
Cesar	772.772	1.053.475	36,32%
Córdoba ⁽¹⁾⁽³⁾	1.234.978	1.762.530	42,72%
Cundinamarca	1.838.117	2.762.784	50,31%
Chocó ⁽²⁾	410.933	510.047	24,12%
Huila	848.210	1.182.944	39,46%
La Guajira	441.350	1.012.926	129,51%
Magdalena	1.045.940	1.285.384	22,89%
Meta	602.837	998.162	65,58%
Nariño	1.334.335	1.787.545	33,97%
Norte de Santander	1.112.889	1.379.533	23,96%
Quindío	493.421	571.733	15,87%
Risaralda	821.660	962.529	17,14%
Santander	1.804.993	2.080.938	15,29%
Sucre	682.593	868.438	27,23%
Tolima	1.302.447	1.416.124	8,73%
Valle del Cauca	3.665.947	4.708.262	28,43%
Arauca	169.038	267.992	58,54%
Casanare	223.871	368.989	64,82%
Putumayo	262.409	354.094	34,94%
Archipiélago de San Andrés	62.368	77.759	24,68%
Amazonas	52.765	77.948	47,73%
Guainía	25.067	42.777	70,65%
Guaviare	78.904	114.207	44,74%
Vaupés	31.329	44.500	42,04%
Vichada	36.725	75.468	105,49%
Total nacional	36.853.905	49.291.609	33,75%

Fuente: Departamento Nacional de Estadística.

Ahora bien, si se tiene en cuenta el nivel de dispersión entendido como la proporción de habitantes por kilómetro cuadrado de las zonas productoras frente al resto del país, los departamentos productores otra vez están en desventaja versus el resto de entes territoriales con densidades de 2 personas por kilómetro cuadrado frente a 10 habitantes por kilómetro cuadrado del promedio nacional o de 40 habitantes por kilómetro cuadrado en el caso de Cundinamarca para poner un ejemplo. Lo anterior supone una mayor dificultad de llegar a cubrir las necesidades básicas de estas comunidades teniendo en cuenta que algunas se encuentran a más de 200 kilómetros de los centros urbanos como en el caso de los llanos. De esta manera, es más costoso en estas zonas la construcción de infraestructura, la prestación de servicios, etc.

Como se describió anteriormente, el alto nivel de dispersión de las zonas productoras contribuyó a que a estas le fuera imposible cumplir con los porcentajes mínimos de coberturas teniendo en cuenta la distancia y la dificultad para acceder a las comunidades con los servicios pertinentes.

Para el servicio de agua potable en Cundinamarca para poner un ejemplo, donde existen 40 personas en un área de 1 km², es altamente viable financiera y técnicamente llegar con el servicio a las comunidades toda vez que estas se encuentran altamente agrupadas, mientras que para zonas como Casanare y Arauca que cuentan con tan solo 2 o 3 personas por km² respectivamente, es 38 veces más costosa la construcción de acueductos. En las zonas rurales donde la distancia entre las viviendas es de hasta 10 kilómetros o entre las viviendas y los centros poblados hay distancias de hasta 50, es imposible llegar con agua potable vía red de acueducto; algo similar sucede en el servicio de alcantarillado.

En el caso de la cobertura de educación, las regalías se podían utilizar determinados tipos de inversión como infraestructura y canasta educativa pero no en el pago de profesores, servicios administrativos y funcionamiento. En conclusión, colegios muy bien construidos, pero sin con qué pagar servicios públicos, servicios administrativos como secretarías, celadores y aseo y lo más importante, sin alumnos porque debido a las altas distancias, los niños no pueden acceder a los colegios.

De manera general, la anterior normatividad limitaba a las entidades a invertir en sectores que son complementarios para acceder a los servicios y cumplir con las coberturas mínimas requeridas, sectores como vías de comunicación, electrificación, vivienda, prevención de desastres, fortalecimiento institucional, etc. Un municipio beneficiario de regalías tenía que invertir el 75% en los sectores descritos: Cobertura en salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, el 10% para el pago de las interventorías y tan sólo el 15% en otros sectores diferentes. Así las cosas, antes del Acto Legislativo número 05 de 2011 se tenían limitaciones en los sectores de inversión, después de 2012 se puede invertir en todo tipo de sectores, pero las entidades productoras ya no cuentan con los recursos.

Un tercer motivo para modificar la distribución de las regalías a través del SGR, fue el presunto uso de las regalías llamado esto como corrupción. Para ello, con el acto legislativo mencionado se crearon los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) los cuales tienen la tarea de viabilizar los proyectos presentados por las diferentes entidades. De igual forma, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) encabezado por la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación para realizar la auditoría pertinente a los recursos del

SGR con tal fin de que se ejecuten de manera apropiada.

En uno de los más recientes informes de la Contraloría General de la República el cual es fuente de un artículo del periódico *El Tiempo*, en el sistema financiero existen más de 10,7 billones de pesos sin ejecutar del bienio 2015-2016 debido a la ineficiencia tanto de las entidades territoriales en la presentación de proyectos como en la demora en la aprobación de los mismos por parte de los OCAD. asegura también el informe, que la presunta corrupción continúa reinando con el actual Sistema General de Regalías teniendo en cuenta que el 70% de las adjudicaciones por concurso de méritos y licitaciones son a un único oferente arrojando la auditoría de la CGR que se encontraron 657 hallazgos fiscales por 496 millones de pesos². Pero es que la corrupción no sólo ha sido de las entidades territoriales, también ha estado en el orden del día del nivel central.

En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el informe de la Contraloría del año 2016 aseguró que a pesar de que la Ley 1530 de 2012 establece que se debe invertir en proyectos de impacto regional que integren dos o más departamentos, en la práctica sólo el 5% de los proyectos cumple con esta premisa, el 19% se ejecutan en un solo municipio y el 76% en varios municipios pero de un solo departamento.

Lo anterior quiere decir que la normatividad vigente del SGR, no fue la panacea respecto al presunto incumplimiento del uso de las mismas con el anterior sistema por parte de las entidades beneficiarias de regalías.

En su momento se proyectaron altos niveles de inversión en la actividad minera y desde luego mayor producción, paulatino incremento en los precios del barril de petróleo y obviamente mayores ingresos de regalías para todo el país, garantizando incluso que a las regiones productoras se les mantuviera entre los años 2012 y 2014 por lo menos el 50% y entre los años 2015 y 2020 por lo menos el 40% del promedio anual de los años 2007 y 2010 con recursos del Fondo de Desarrollo Regional hasta alcanzar dichos porcentajes o hasta agotar dicho fondo como lo manifiesta el parágrafo 2º transitorio del artículo 2º del Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó el artículo 361 de la Constitución Política Colombiana. Lamentablemente para las regiones productoras, los recursos del fondo se han agotado cada año sin alcanzar a cubrir los ingresos “prometidos” en dicho parágrafo y que de alguna manera compensarían a las zonas productoras después de ese fuerte raponazo aprobado desde el Congreso de la República en 2011.

¿Pero por qué no se cumplieron esas proyecciones de ingresos anuales? En primer lugar,

² <http://www.elspectador.com/economia/colombia-de-jo-de-ejecutar-mas-de-10-billones-de-regalias-contraloria-articulo-709089>

porque 2012, primer año de aplicación del Acto Legislativo de 2011, se vio una diferencia del 10% entre la producción diaria de petróleo proyectada y versus la producción que se presupuestó para esa anualidad. De ahí en adelante se ha incrementado esa diferencia negativa a tal punto que para el año 2016, lo proyectado en el acto legislativo en cuestión es de 1.350 mil barriles diarios significando un descenso de la producción del 34%; por su parte a marzo de 2017, el promedio de producción diaria fue de 843 mil barriles frente a una proyección de un millón 400 mil barriles, es decir, una reducción del 40%.

Ahora, si nos referimos al precio del petróleo, las proyecciones de los ministerios de Hacienda y de Minas y Energía también tuvieron un desfase bastante significativo lo cual ha afectado principalmente a las regiones productoras.

Como consecuencia de lo anterior, las proyecciones de ingresos del SGR se vieron reducidas en el 40% en el bienio 2015-2016 y en el 46% en lo presupuestado en el bienio 2017-2018 como lo muestra la tabla No. 10 con las consecuencias nefastas tanto para las finanzas tanto nacionales como para las finanzas de las entidades denominadas productoras.

Tabla No. 4. Ingresos SGR proyectados vs. ingresos SGR aprobados

Tabla No 4. Ingresos SGR Proyectados Vs Ingresos SGR Aprobados

Años	201 2	201 3	201 4	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Proyección AL 05/2011	9.18	9.80	9.89	10.36	10.38	10.73	11.05	11.42	11.98
	1	9	9	3	9	3	4	9	8
Bienio	9.18	19.708	20.752	21.787	23.417				
Presupuesto Aprobado	9.10	18.426	12.495	11.759	13.493				
Diferencia Absoluta	(81)	(1.282)	(8.257)	(10.028)	(9.924)				
Diferencia Relativa	-1%	-7%	-40%	-46%	-42%				

Fuente: Exposición de Motivos Acto Legislativo 05/2011 y Presupuestos SGR Aprobados

A las consideraciones anteriores debemos agregarle, que durante los últimos 16 años los Gobiernos de turno, sostuvieron las finanzas nacionales con los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos y minerales; no podemos pasar por alto que en los períodos de gobierno comprendidos entre el año 2002-2010 se vivió una época de bonanza petrolera, que bien pudo haberse aprovechado para reducir el déficit fiscal, pero al contrario se amplió el desbalance entre ingresos y gastos a pesar de haber reducido las transferencias a la regiones amparados en el Acto Legislativo número 01 de 2001, de igual manera se obtuvieron importantes recursos provenientes de la feria de privatizaciones y se incrementó el endeudamiento.

Frente a la situación, el gobierno elegido para los períodos comprendidos entre 2010-2014 y 2014-2018 no vaciló en aplicar la alternativa más fácil para cubrir el déficit fiscal y optó por presentar y justificar la modificación al régimen de regalías, lo cual le produjo importantes dividendos políticos y fiscales, le permitió continuar con los privilegios tributarios al gran

capital, continuar con la reducción de transferencias a las regiones provenientes del SGP y le facilitó la implementación de la regla fiscal.

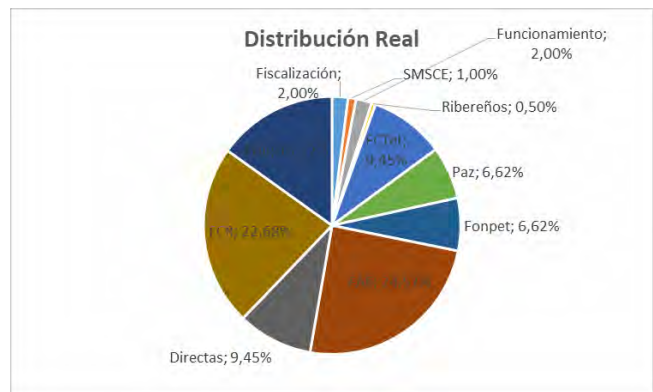
Teniendo en cuenta los Actos Legislativos números 05 de 2011 y 04 de 2017, así se encuentra la distribución porcentual de las regalías de manera residual:

Imagen No. 1. Distribución Porcentual Residual del SGR



La anterior distribución al presentarse de manera residual, desdibuja el porcentaje real que le corresponde a cada componente frente al total del presupuesto del SGR; la siguiente imagen, representa el porcentaje real de participación de cada una de las asignaciones frente al total.

Imagen No. 2. Distribución Porcentual Real del SGR



FOCALIZACIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN

Es de gran importancia establecer de una manera clara y explícita en la normatividad unas prioridades de gastos encaminadas únicamente a proyectos de inversión para que los recursos puedan llegar de manera más eficiente como un complemento de financiación para la disminución de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas de la población más vulnerable en las distintas regiones del territorio nacional, especialmente en los municipios que presentan mayores índices de necesidades insatisfechas. A pesar de que la Constitución Política no será la que desarrolle el SGR, sí deberá dejar claramente estipulado que dentro de la regulación legal del

mismo se deberá dar prioridad a sectores de inversión en pro de conseguir los fines para los cuales se creó el nuevo Sistema General de Regalías.

El volver a establecer un marco prioritario de acción y de inversión en los denominados ejes sensibles de la sociedad menos favorecida en Colombia, y exigir que los recursos de regalías se utilicen solo en proyectos de inversión, permitirá erradicar en un menor plazo una serie de necesidades básicas que aún continúan insatisfechas, mostrando de una u otra manera el camino para que las autoridades y los organismos reguladores logren un correcto manejo de los recursos, creando así una visión estratégica que tenga en cuenta la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo, y el buen manejo que las entidades territoriales le hayan dado a estos recursos. La modificación propuesta adicionalmente evitará en la práctica que la liberalidad establecida en la ley actual, sea utilizada en algunos casos de manera inapropiada por los mandatarios locales, cerrando de esta forma las mal llamadas venas rotas en la ejecución de los recursos de regalías.

Teniendo claridad de que el texto constitucional nos da una visión marco, la cual debe desarrollar (en este caso modificar) una ley posterior, es sumamente importante para el logro de los fines del presente proyecto el adicionar al parágrafo segundo del artículo 361 superior, una idea de primacías que se deben tener en cuenta en el momento de invertir los recursos de regalías en temas verdaderamente sensibles para la sociedad, sin descuidar, claro está, los sectores con mayor avance, pero priorizando en todo momento los tramos mencionados en primera medida.

Por otro lado, claramente los territorios en los cuales se realiza la explotación de los recursos naturales no renovables son los que soportan las consecuencias de tipo ambiental, por ello, es importante que de una u otra manera se le otorgue a los entes territoriales que cargan con tal repercusión, un beneficio adicional a las llamadas asignaciones directas ya existentes, sin que con ello se cause un perjuicio a aquellos territorios no productores beneficiados con el nuevo sistema general de regalías. Por ello, planteamos la posibilidad de que en los casos en que los rendimientos y recaudos presenten un comportamiento superior al esperado y proyectado en el Plan Bienal de Caja, esa diferencia a favor favorezca en un porcentaje superior a los municipios productores.

Por último, con la intención de fortalecer la vigilancia en la ejecución de los recursos y la evaluación a las entidades territoriales en este aspecto, el crear como criterio prioritario de selección de los proyectos el estudio de la forma en la que se han venido manejando los recursos por parte del proponente, exige para los dirigentes de los entes descentralizados un mayor esfuerzo

y cuidado en la manera correcta y eficiente de utilizar las asignaciones.

OCAD

Por otro lado, a pesar de algunas mejoras frente a los esquemas anteriores, el Sistema actual de regalías es complejo y se soporta en una pesada estructura administrativa que dificulta su operación y limita la eficiencia e impacto de estos recursos en el desarrollo territorial. En particular el Sistema presenta los siguientes problemas:

Estructura operativa pesada y costosa.

En la actualidad el SGR administra y asigna los recursos a través de más de 1090 OCAD municipales, 6 OCAD regionales y 32 OCAD departamentales a los cuales deben trasladarse permanentemente funcionarios del orden nacional y departamental. Esto representa altos costos administrativos para la nación ya que, en promedio, se realizan 3 sesiones de OCAD al día durante el año y los costos de operación de esta estructura, incluyendo las instancias de control nacionales, son superiores a los \$350 mil millones al año.

Dispersión de los recursos en proyectos de bajo impacto:

En promedio, los municipios no productores reciben cerca de 4000 millones al año por concepto de regalías, lo que hace que las inversiones se dispersen en pequeños proyectos de bajo impacto, contrariando la filosofía del sistema que se planteó grandes proyectos de impacto regional. A lo anterior se suma la multiplicidad de usos a los que se aplican los recursos, más de 42 en todos los sectores, lo que impide la focalización en función de prioridades y su mayor impacto para el desarrollo regional y del país. Además, se presenta una muy baja capacidad de ejecución, que se relaciona igualmente con la complejidad administrativa del sistema y la debilidad institucional de los municipios. Desde su inicio en 2012, el SGR acumula 5.5 billones al año, en promedio, en saldos no ejecutados (DNP, 2016). Adicionalmente, 148 municipios tienen asignaciones inferiores a los \$500 millones anualmente, lo que incrementa el costo relativo de los procesos de gestión, favorece la atomización y el bajo impacto.

Baja complementariedad con otras fuentes (SGP, PGN, y RP de las ET):

En la actualidad, aunque el SGR constituye un presupuesto independiente y de inversión, sus usos no se focalizan en función de criterios de prioridad e impacto en la competitividad y productividad de los territorios (ej. infraestructura). Existe una alta duplicidad entre las fuentes existentes ya que todos los presupuestos financian los mismos usos, no hay complementariedad y no se garantiza adecuadamente la sostenibilidad de las inversiones ya que no se presupuestan sus costos de sostenimiento en las otras fuentes. Adicionalmente, ya que los recursos naturales del

subsuelo son finitos, el SGR es un presupuesto transitorio y, como tal, debiera focalizarse en las actividades que mayor impacto tienen en el crecimiento, la competitividad y el cierre de brechas regionales. Esto, infortunadamente no solo no sucede, sino que se ha consolidado una tendencia a financiar con regalías costos recurrentes de funcionamiento (ej. transporte escolar) lo cual somete estas actividades a las fluctuaciones asociadas al sistema, y reduce la oportunidad de incrementar, de una vez por todas, la formación bruta de capital en los territorios.

Por todo lo anterior, es que se requiere un Sistema General de Regalías, más liviano, menos complejo y costoso operativamente, y más eficiente que permita incrementar la formación bruta de capital de los territorios y, por esa vía, impactar positivamente la productividad de las regiones y el país, el crecimiento económico y el bienestar. Se requiere, igualmente, un SGR más equilibrado en sus reglas de distribución, que estimule las actividades extractivas en las regiones, según su potencial, minimizando el daño ambiental de las intervenciones; y focalice los recursos en proyectos de alto impacto que mejoren tangiblemente las condiciones de vida en las regiones. Se requiere un sistema que promueva la autonomía territorial para tomar decisiones de inversión en el marco de reglas claras de formulación y aprobación de proyectos, sin la intromisión constante de los demás niveles de gobierno.

VII. IMPACTO FISCAL

Téngase en cuenta la Sentencia C-625 de 2010 que sobre el impacto fiscal establece: *“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”*.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.


“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito

a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 023 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 110 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 174 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.*

Cordialmente,


 JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador


 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
 Representante a la Cámara
 Ponente Coordinador

ALVARO HERNÁN PRADA
 Representante a la Cámara

ADRIANA MAGALI MATIZ
 Representante a la Cámara


 JORGE ENRIQUE BURGOS
 Representante a la Cámara

JUANITA MARIA GOEBERTUS
 Representante a la Cámara

ANGELA MARIA ROBLEDO
 Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN
 Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
 Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 023 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 110 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 174 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 361 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 30% neto para las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y el excedente para Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 1% para fiscalización Nacional de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y un porcentaje del 1% para la fiscalización por parte de los departamentos productores. Este porcentaje se descontará en forma proporcional de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue y en los Departamentos por Planeación Departamental.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2 del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente

a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Parágrafo 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del sistema General de Participaciones. El sistema General de regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

El Sistema General de Regalías, los presupuestos del Sistema General de Participación, el Presupuesto General de la Nación y los recursos propios de los entes territoriales se podrán complementar entre sí, para la financiación de proyectos de alto impacto regional que contribuyan a la formación bruta de capital en los territorios.

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión. Frente a los recursos de las regalías directas a los entes territoriales departamentales, municipales y distritales no tendrán que recurrir a instancias del orden nacional para aprobar los proyectos en los cuales decidan invertir los recursos del Sistema General de Regalías a que tengan derecho, solamente deberán observar estrictamente lo dispuesto en la ley y la constitución y no tendrán que ir a ningún órgano colegiado de administración y decisión, garantizando que en todo caso la inversión de recursos se priorice teniendo en cuenta los planes de desarrollo locales y el plan nacional de desarrollo, así como los resultados de manejo de recursos de regalías según los sistemas de evaluación y cumplimiento elaborados por el Gobierno nacional, con el fin de cubrir los sectores cuyos indicadores de cobertura sean menores.

El Departamento Nacional de Planeación deberá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, diseñar y establecer un sistema de puntajes que incluya criterios de ruralidad y cierre de brechas en la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías. Focalizando los recursos en los cinco (5) sectores de mayor impacto en la productividad regional: transporte y logística, educación, agua potable, energía y salud.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la

Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno nacional.

Parágrafo 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios y/o distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

Parágrafo 4°. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra

sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos por los entes territoriales departamentales, municipales y distritales que trata el parágrafo 2° del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los por los entes territoriales departamentales, municipales y distritales que trata el parágrafo 2° del presente artículo y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

Parágrafo 6°. En el caso en que el comportamiento de recaudo sea superior a la proyección del plan bienal de caja, se distribuirá el excedente de la siguiente forma:

60% se destinará a los municipios productores.

40% se destinará a los municipios no productores.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


JAIMÉ RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ALVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara

ADRIANA MAGALI MATIZ
Representante a la Cámara


JORGE ENRIQUE BURGOS
Representante a la Cámara

JUANITA MARIA GOEBERTUS
Representante a la Cámara

ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018 CÁMARA

por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

1. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **informe de ponencia para primer debate** al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones de orden jurídico:

El artículo 154 de la Constitución Política, estableció:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones

en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado". (Subraya fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, el artículo 150 de la misma Carta Política preceptuó:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración". (Subraya fuera de texto).

Por su parte, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, reguló la situación así:

[...]

"Artículo 142. Iniciativa privativa del gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

[...]

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". (Subraya fuera de texto).

El mismo Reglamento del Congreso, preceptuó en el artículo 143, que:

"Artículo 143. Cámaras de origen. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado". (Subraya fuera de texto).

Finalmente, la Sentencia C-932 de 2009 de la Corte Constitucional (M. P. María Victoria Calle Correa), sostuvo:

"Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera

consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al Gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno nacional y este no la ejerza ni la convalide –en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos–, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2º que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, "las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"". (Subraya fuera de texto).

Como se observa, del análisis sistemático de las normas y la jurisprudencia vigente, es claro que las iniciativas legislativas en materia tributaria corresponden al resorte exclusivo del Gobierno nacional. Además, de conformidad con la jurisprudencia antedicha, siendo la iniciativa legislativa de origen distinta a la reglada por la Constitución y la ley, deberá contar con el aval del ejecutivo¹, so pretexto de contrariar, de manera flagrante, la Carta Política viciando el trámite del proyecto de ley.

De mantenerse el proyecto sin contar con el aval o convalidación por parte del Gobierno nacional, respecto a las temáticas descritas en el artículo 154 de la Constitución Nacional, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional darán lugar a la declaratoria de inexecutable por ser objetadas por dicha causa, o de leyes resultantes que sean demandadas en ejercicio de la acción de nulidad por inconstitucionalidad por las mismas circunstancias².

Por lo anterior, el Coordinador Ponente del Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, procedió a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informara qué posición tenía el Gobierno nacional sobre el mismo, teniendo en cuenta las previsiones constitucionales, legales y jurisprudenciales citadas. De tal manera, que dicha cartera ministerial esgrimió al respecto que:

"[...] el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, podrá rendir concepto fiscal de las iniciativas que cursen en dicha Corporación, labor que consiste

¹ Véase Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

² Véase Sentencias C-031 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-256 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), de la Corte Constitucional.

en el estudio de compatibilidad de las propuestas legislativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

*En ese orden, se iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, con el fin de consolidar la posición de este Ministerio frente al particular, situación que se dará a conocer oportunamente al Congreso de la República*³. (Subraya fuera de texto).

Así las cosas, es pertinente aclarar que, a la fecha, el **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, no cuenta con la convalidación que se requiere por parte del Ejecutivo, de conformidad con lo previamente anotado.

En ese sentido, los congresistas que rendimos el presente informe de ponencia para primer debate, previo a efectuar el estudio del contenido del proyecto, advierten a los miembros de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la situación jurídico-normativa en la que se encuentra el proyecto de ley en cuestión.

Precisado lo anterior, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones,

³ El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, (por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones), estableció:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda, o quien haga sus veces”. (Subrayado fuera de texto).

fue radicado el 14 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 669 de 2018.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación y la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 7 de septiembre de 2018 como ponentes a los honorables Representantes *Fabio Fernando Arroyave Rivas, Salim Villamil Quessep, Wadith Alberto Manzur Imbett, Carlos Alberto Carreño Marín y Sara Elena Piedrahíta Lyons*. En la misma fecha, se nombró como Coordinador Ponente del proyecto de la referencia, al honorable Representante *Enrique Cabrales Baquero*. Abordado el mismo, se solicitó prórroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

Revisado el proyecto de ley presentado, se observa que cumple con los requisitos contemplados en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la unidad de materia y título de la ley respectivamente.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La exposición de motivos del proyecto de ley describe algunas dificultades que presenta el actual sistema tributario colombiano:

- Una de las tasas de tributación más altas del mundo: 69,8% para 2017, ubicándose en el puesto 135 de 137 países.
- Cerca de 4 millones de personas en el periodo de 2010-2016 han viajado con motivo de tener residencia fuera de Colombia, y que en el mismo periodo se presentaron 5.840 casos de renuncia a la ciudadanía colombiana. Según los autores, este fenómeno se explica por el incremento de los impuestos.
- Pocas personas naturales que contribuyen, en comparación con las personas jurídicas.
- La evasión estimada para el 2017 fue del 40% de los ingresos tributarios (87 billones o 9,5% del PIB).
- Aunque los ingresos tributarios han crecido como porcentaje del PIB en los últimos años: en 1990 representaba el 9% del PIB y en 2017 un 14,2%, la deuda bruta del sector público no financiero también ha crecido: en 1998 era el 30,3% del PIB y en 2018 fue de 55,2% del PIB.

Es por este motivo que el proyecto plantea unos cambios al Estatuto Tributario que facilitarían el sistema impositivo. Las principales medidas que propone son:

- Descontar el IVA sobre los bienes de capital.
- Reducir los aranceles a las importaciones de los bienes de capital.

- Descontar por completo el gravamen a los movimientos financieros (4x1.000).
- Descontar el impuesto de Industria y Comercio, que se calcula con base en los ingresos, del pago del impuesto a la renta, que se calcula con base a las utilidades.
- Eliminar el impuesto al timbre.
- Eliminar la proliferación de estampillas que carecen de justificación.
- Eliminar la renta presuntiva.
- Reducir la tarifa nominal del impuesto sobre la renta.
- Eliminar las exenciones.
- Reduce la tarifa de la renta a 30%.

4. CONSIDERACIONES

Después de un análisis exhaustivo de las implicaciones del **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, fruto de la investigación realizada por los Ponentes, basados en diferentes conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Administrativo de Impuestos Nacionales, pudimos concluir los siguientes puntos:

Artículo 1°. Plan de Lucha contra la Evasión y el Contrabando

Al revisar la normatividad vigente, se evidencia con la expedición de la Ley 1762 de 2015, “*por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*” se contempla:

- a) *Artículo 30. Funciones de la policía fiscal y aduanera en materia de lucha contra el contrabando.*

Modifíquese el artículo 53 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: “Artículo 53. Policía fiscal aduanera en el marco de lucha contra el contrabando. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), contará con una dirección de policía fiscal y aduanera. Los funcionarios de la Policía Nacional adscritos a la Dirección de Policía Fiscal y Aduanera en el marco de la lucha anticontrabando podrán desarrollar sus funciones conforme las competencias dadas y a los procedimientos establecidos con el Director General de la Unidad Administrativa Especial UAE-DIAN.

En el artículo 31 de la referida ley se establece la Coordinación en la lucha del Contrabando y Delitos Conexos, donde se crea la Comisión Interinstitucional de Lucha contra el Contrabando, encargada de construir y dictar política de Estado contra el contrabando, el fraude aduanero y conductas conexas, así mismo por medio del artículo 32, 33 y 34, se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales, y una de su función de la Dirección General se enmarca en el numeral 12 así “*Rendir los informes que*

le soliciten los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Justicia y del Derecho, en relación con el control al lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero. En estos dos últimos casos se rendirán estos mismos informes a solicitud del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”.

En cuanto a la moción de censura del Ministro de Hacienda que presenta el **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, el cual reza: “... *en el evento de que las metas de recaudo y/o de visitas de campo definidas en esta ley para el plan de lucha contra la evasión y el contrabando no se cumplan ...*”, en esta ponencia se hace alusión a lo establecido en el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, donde ya se encuentra normado el reproche en la actuación de uno o varios Ministros de Despacho.

Sin embargo, para tener mayor claridad y conforme a las normas anteriormente descritas como argumento para **suprimir** el artículo 1° del **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, se relacionan los siguientes balances expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):

1. Boletín número 265 del Ministerio de Hacienda⁴:

Hace alusión al balance de lucha anti contrabando en el año 2017, y adicional a ello informan la campaña para involucrar a la ciudadanía.

En el balance se informa lo siguiente:

- El Gobierno nacional en lo corrido del año 2017 logró la aprehensión de más de \$336.000 millones de pesos en mercancías que pretendían ingresar al país de manera ilegal, el cual representó un incremento del 16% en relación al año 2016.
- Existieron actuaciones de contrabando en las ciudades de Bogotá, Buenaventura, Cali y Medellín, con productos textiles, confecciones, calzado, manufacturas de plásticos y licores, los cuales representaron el 46% aprehendido en Colombia.

Los puntos a destacar son:

- Desde la expedición de la Ley 1762 de 2015, se logró la desarticulación de 43 organizaciones delictivas dedicadas al contrabando y al favorecimiento de contrabando de mercancías, donde se capturaron 344 personas con una afectación de 2.1 billones de pesos.
- En su momento el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, manifestó que dichos resultados fueron parte del

⁴ http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%%2FP_MHCP_WC-C_096244%2F%FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

trabajo en conjunto que se desarrolló con organismos internacionales, tales como Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE), y Customs and Border Protection (CBP), los cuales intercambiaron información con Colombia aportando eficacia en respecto al sistema de gestión del riesgo.

Igualmente manifestaron que las entidades involucradas están preparando el primer

observatorio de contrabando del país, con el fin de identificar la caracterización de los delitos, tener estadísticas, identificar epicentros y obtener los insumos necesarios para que, al largo plazo se tomen las medidas necesarias.

- Balance entre los años 2015-2016, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), posterior a la expedición de la Ley 1762 de 2015⁵.

Total Capturados Julio de 2015 al 27 de julio de 2016

Delitos	PERSONAS CAPTURADAS		
	2015	2016	TOTAL
Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos y sus derivados	139	295	434
Contrabando	5	-	5
Favorecimiento de contrabando	11	9	20
Lavado de activos	10	4	14
Total General	165	308	473

Retención de divisas Junio 1° 2015 a 30 junio de 2016

Concepto	Total efectivo USD	Total títulos*	Totales x concepto
Entrada	7.528.997	669.805	8.198.802
Salida	365.364	0	365.364
Totales	7.894.361	669.805	

● Total de retenciones x Entrada = 167 ● Salida = 35
* Títulos representativos de Divisas (cheques, pagarés u otros)



Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso primero del artículo 240 del Estatuto Tributario.

El nuevo artículo está reduciendo el impuesto de renta para sociedades nacionales de 33% a 30%. **Esta disminución tendrá un impacto en el recaudo fiscal.**

Además, esta disminución, sin tener en cuenta el impacto en la productividad de las empresas, tendrá una disminución en el financiamiento de instituciones: de acuerdo con el artículo 243 del ET, adicionado por el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, el 9% de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario de los contribuyentes constituidos como personas jurídicas tendrá una destinación específica, pues será distribuido al ICBF (2,2%), Sena (1,4%), Sistema de Seguridad Social (4,4%), para financiar programas de atención a la primera infancia (0,4%) y para el financiamiento de instituciones de educación superior públicas, y créditos y becas a través del Icetex (0,6%).

Igualmente, el actual Estatuto Fiscal tiene en el párrafo 3° la Ley 1429 de 2010 en donde se hace un tratamiento diferenciado a las pequeñas empresas (activos no superiores a 5.000 smmlv y personal de planta menor a 50 personas), el cual establece a través de un régimen de 5 años, una tarifa proporcional: Cero para los dos primeros años, 6,25% para el tercer año, 12,5% para el cuarto

año y 25% para el quinto y último año. También el actual Estatuto Fiscal contiene una regulación para empresas editoriales cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, donde la tarifa de renta es de 9%. Tal diferenciación tarifaria, así como la regulación a empresas editoriales, se eliminaría en caso tal si el proyecto de ley se avala.

Sin embargo, vale la pena tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y Sentencia C502-07⁶, en donde toda reducción

⁵ https://www.dian.gov.co/Prensa/HistoricoNovedades/Balance%20Prime%20Año%20de%20la%20Ley%20Anticontrabando.pdf?TSPD_R0=cce78a44b62289c622f657611820ec194hv200000000000000000000000000000008e-852baffff0000000000000000000000005bb4f10500e8cdcebc

⁶ *El editor extrae los siguientes apartes: '36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de*

en la tributación debe estar acompañada de un **estudio profundo** de cómo esta afecta a la economía, además de estar en línea con el **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**, del Gobierno nacional. Consideramos que un análisis de este artículo necesita de **más herramientas técnicas** para poder comprobar la efectividad de esta reducción tal como lo establece el segundo inciso del mencionado artículo, se debía incluir en la exposición de motivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario

La propuesta del proyecto de ley amplía la relación de causalidad con la actividad económica incluyendo la no relación económica para efectos de deducción del 100% de todos los impuestos, tasas y contribuciones. Actualmente, la deducción del ciento por ciento de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros y predial, se hace siempre y cuando tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente.

Por otra parte, la propuesta del proyecto de ley excluye los impuestos sobre la renta y complementarios, el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros que actualmente no son deducibles. Adicionalmente, el proyecto de ley aumenta la deducción a los movimientos financieros pagados durante el año de 50% al 100%.

Cabe aclarar, que los impuestos de ICA, predial y de gravamen a los movimientos financieros devengados pueden ser deducibles en la declaración de renta del año en cuestión que se presentará en el año posterior, siempre que, al momento de esta presentación, hayan sido efectivamente pagados.

Esta medida implica una reducción efectiva del 34% del recaudo anual del impuesto de Industria y Comercio, y avisos y tableros, en el Impuesto sobre la Renta. Dado que no se cuenta con la

la función legislativa, ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

información de recaudo anual por parte de la totalidad de los municipios del país, es previsible que la cifra sea representativa.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario

El artículo propuesto sobre la subcapitalización plantea que, para la deducción de los gastos por concepto de intereses, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios sólo podrán deducir los intereses generados con ocasión de deudas que generan intereses a favor de vinculados económicos del exterior. Esto restringe la aplicación de los créditos entre agentes económicos nacionales y extranjeros.

La actual norma limita únicamente los intereses pagados a vinculados económicos, y la propuesta amplía la limitación a todo tipo de obligaciones, excepto las provenientes del sector financiero.

Se propone **mantener** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 48 del Estatuto Tributario.

La proposición establece que los dividendos y participaciones no constituirán renta ni ganancia ocasional. Es decir, que se regresa al sistema de dividendos y participaciones no gravados.

Actualmente, el ET, menciona quiénes son objeto de reglamentación tales como: socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales. En el artículo se propone no discriminar de esta forma, ni tampoco lo hace para agentes nacionales o extranjeros.

El presente artículo es inconveniente por tres razones:

En primer lugar, el gravamen de los dividendos es un mecanismo para que las rentas generadas por actividades empresariales puedan obedecer al principio de progresividad, de acuerdo al artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

En segundo lugar, de acuerdo al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, cualquier reducción en la tributación debe estar acompañada de un estudio profundo de la manera en que afecta la economía y además debe estar en línea con el **Marco Fiscal de Mediano Plazo**, consideraciones ausentes en la Exposición de Motivos.

Por último, el impuesto a los dividendos fue establecido en la Ley 1819 de 2016, llevando tan solo un año de aplicación, tiempo insuficiente para evaluar sus efectos y considerar su eliminación.

Por lo tanto, se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate por ser inconstitucional.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

Este artículo adiciona a **sociedades extranjeras** (ver artículo 5°), y beneficios por **depreciación**.

Textualmente se presenta a continuación:

“c) Dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas, cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia.

d) El 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada en el año gravable frente a la depreciación contable registrada en el mismo período. Cuando la depreciación fiscal sea inferior a la contable, este valor tendrá signo negativo”.

Con la modificación **afecta** la determinación de los dividendos y participaciones no gravados en el cálculo que determina el beneficio de que trata el **artículo 48** del Estatuto tributario y del procedimiento establecido en el numeral 1 del artículo 49 del mismo Estatuto.

Se determinan como **no** gravados en cabeza de los socios las utilidades generadas por concepto de la aplicación del incluido el método de participación en la parte que corresponda a utilidades que deban estar sometidas al impuesto sobre la renta, los dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas, cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia y el 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada, que se propone en el proyecto (artículo 8°).

Implica la propuesta un incremento en los valores no gravados que pueden ser distribuidos a los socios. Entonces no es claro cómo esta modificación puede lograr algunos de los objetivos propuestos en la exposición de motivos del presente proyecto.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 36-1 del Estatuto Tributario.

El proyecto de ley propone la modificación del artículo 36-1 del Estatuto Tributario. Actualmente, el artículo 36 es la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales que establece que estas no generarán ingreso tributario ni darán lugar a costo fiscal de las acciones o cuotas emitidas.

La norma propuesta lo que hace es definir que para socios extranjeros y no residentes no se aplican las tarifas para dividendos, si se trata de utilidades obtenidas en la venta de acciones que provengan de utilidades retenidas, lo que resulta coherente con la calificación de dividendos no gravados. Sin embargo, en la exposición de motivos no se justifica la exclusión de los no residentes de la norma.

Al respecto, se hace énfasis en que cualquier proyecto de ley que ordene gasto, o en el que se otorguen beneficios tributarios debe hacerse explícito y compatible con el **Marco Fiscal de Mediano Plazo**, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Por lo tanto, se propone **eliminar** el presente artículo sin eliminar el inciso adicionado por el artículo 67 de la Ley 233 de 1995, en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario.

Este artículo pretende remplazar “*los obligados a llevar contabilidad*” por “*contribuyentes*” para efectos de la deducción por depreciación, causada por bienes usados en negocios o actividades productoras de renta.

El cambio mencionado es oportuno dado que aclara la situación de contribuyente conforme a la definición establecida en el artículo 515 del Estatuto Tributario.

Se propone **mantener** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 9°. Artículo nuevo.

Este artículo contempla una amortización fiscal hasta del 50% a aquellos contribuyentes cuyo costo de adquisición de activos fijos reales productivos, que exceda el promedio anual invertido en este tipo de activos fijos durante los 4 años gravables inmediatamente anteriores, podrán depreciar o amortizar para efectos fiscales en los 24 meses siguientes, el 100% del exceso invertido.

Teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario tiene contemplado la depreciación de bienes usados, el cual se basa en la vida útil probable para la amortización del costo, este artículo propuesto podría generar un incentivo a la inversión de maquinaria para el aumento de la productividad del país, sin embargo es importante hacer un estudio específico en el que se evidencie el impacto de tal disposición en la productividad, y en el recaudo fiscal, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y Sentencia C-502-07.

Se propone **mantener** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 10. Artículo nuevo.

El presente artículo pretende eliminar todas las rentas exentas distintas de las contenidas en el artículo 206 del Estatuto Tributario. Sin embargo, el mismo artículo determina una excepción de las que “tengan un plazo especial de duración en relación con proyectos de inversión que hubiere iniciado el contribuyente con anterioridad a la presente ley”.

A pesar de la confusión del artículo, es importante mencionar que no es posible eliminar todas las exenciones, por cuanto hay varias con un fundamento social, económico o que responden a tratados internacionales. Es el caso del artículo

235-2 del Estatuto Tributario que establece las rentas exentas para vivienda de interés social y prioritario, los recursos de los Fondos de Pensión del Régimen de Ahorro Individual y demás beneficios otorgados a los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Además de esto, se debe prever lo siguiente:

- En la exposición de motivos del **Proyecto de ley número 080 de 2018** no se evidencia el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas donde deberá manifestarse explícitamente y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- A partir de la Ley 1819 del año 2016, en el artículo 235-2, se adicionó las rentas exentas, las cuales empezaban a regir el 1° de enero de 2018, por lo anterior se evidencia una reciente reglamentación respecto a tema que atañe el presente artículo.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 147 del Estatuto Tributario.

De acuerdo a la exposición de motivos, lo que busca el artículo propuesto es poder habilitar que el contribuyente pueda compensar las pérdidas fiscales en cualquier tiempo, junto con el exceso en la renta presuntiva.

Como se ha indicado, uno de los pilares de este proyecto es la eliminación de la renta presuntiva, por lo que no se entiende como coherente la posibilidad de compensar rentas presuntivas junto con pérdidas fiscales. En ese sentido, resulta contradictoria con el resto del articulado esta propuesta.

Ahora bien, resulta más llamativa la propuesta de la eliminación de todos los requisitos necesario para las deducciones en renta de pérdidas fiscales en procesos de escisión, fusión y posterior disolución. Es importante mencionar que estas tienen la posibilidad de ser usadas como mecanismo para la elusión de impuestos. De aprobarse su eliminación, como propone el proyecto de ley, se abriría una puerta enorme para este tipo de prácticas.

Bajo esos dos factores, se considera inconveniente la propuesta y se propone **eliminar** este artículo.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 150 del Estatuto Tributario.

La justificación para este artículo señala que la medida resulta adecuada toda vez que actualmente las pérdidas fiscales para personas naturales, al criterio de los autores, solo es procedente para empresas agropecuarias, en los términos del artículo 150 ET.

Ello no resulta del todo cierto, pues con la Reforma Tributaria del 2016, a través del artículo 330 de la Ley 1819 de 2016, se estipuló que:

*“Las pérdidas incurridas dentro de una cédula solo **podrán ser compensadas** contra las rentas de la misma cédula, en los siguientes periodos gravables, teniendo en cuenta los límites y porcentajes de compensación establecidas en las normas vigentes”*. Es más, el párrafo permitió incluir pérdidas fiscales para vigencias anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016.

Así las cosas, el artículo propuesto ya se encuentra vigente en sus efectos y con el mismo alcance, salvo por la determinación de poder incluir el exceso en rentas presuntivas, rentas que el mismo proyecto de ley busca eliminar en otro artículo, demostrando así cierto grado de discrepancia entre las dos propuestas.

En ese sentido, se sugiere **eliminar** el artículo en su integralidad en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario.

En este punto aduce la exposición de motivos que lo dispuesto en el artículo 259 del ET, consagra lo que denominan los autores “limitaciones artificiales”. En búsqueda de eliminarlas, este propone, de forma general, que en ningún caso los descuentos tributarios podrían exceder el valor del impuesto a cargo, salvo por lo establecido en los artículos 258-2 de E.T. (IVA descontable en importación, construcción o adquisición de activos fijos), y 259-1 de E-T (ICA).

Lo anterior resulta contradictorio porque el mismo proyecto de ley, en la modificación al artículo 258-2 de E.T., prevé un descuento del impuesto del IVA más allá del mismo impuesto para poderlo deducir, en su exceso, al impuesto de renta, con el agravante que busca hacer descontable el IVA pagado en activos fijos. Frente al ICA, es de advertir que es deducible actualmente, siempre que se cause en la misma vigencia y se pague antes de la Declaración de Renta.

El proyecto de ley sugiere que el IVA descontable en renta sea aplicable para bienes de capital y activos fijos y, entre estos últimos, pueden incluirse impresoras, sillas, materiales de oficina y demás activos fijos que desnaturalizan la intención del artículo por incentivar la inversión productiva.

Adicionalmente, es importante mencionar que no resultaría procedente dar ese alcance porque desconoce el impacto fiscal de dicha propuesta (no se aclara en cuánto asciende el IVA por compra de activos fijos), y la reducción del recaudo no se encuentra proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cualquier beneficio tributario nuevo requiere explicar su fuente de ingresos.

Por otro lado, hoy en día el ICA es deducible del Impuesto a la Renta, pero los ponentes acá firmantes sugerimos que sea deducible siempre, es decir, que no se tenga que haber pagado para que sea descontable en renta, pues su causación

siempre es previa y podría vulnerarse el derecho a la igualdad de quienes, por criterio de los municipios, decidan que los pagos son antes del de renta frente a los que no.

Por último, no resulta adecuado eliminar la limitación, frente a la Renta Presuntiva, pues con ello se busca castigar activos “perezosos”, o que no cumplen con la función social de la propiedad.

El texto propuesto sería: Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259. Límite de los descuentos.

En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se trate de descuentos en IVA por adquisición de bienes de capital e Impuesto de Industria y Comercio, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente. Frente al descuento de que trata el artículo 259-1 del mismo será deducible en la vigencia que se causó o en el periodo siguiente, si al momento de la declaración de renta no se ha efectuado el pago o el abono en cuenta.

Artículo 14. Artículo nuevo.

El artículo busca hacer descontable el ICA sobre el impuesto de renta, situación que, se reitera, ya está vigente, de conformidad con el artículo 115 del Estatuto Tributario. Por el contrario, lo que los ponentes acá firmantes proponemos es que el artículo 115-1, abra la posibilidad para que el descuento no se genere únicamente cuando ha sido pagado.

Así las cosas y como ya está vigente se propone su **eliminación**.

Artículo 15. Artículo nuevo.

Busca eliminar todos los descuentos tributarios salvo por concepto de: impuestos pagados en el exterior, descuento por donaciones, IVA en activos fijos e ICA.

La propuesta deja por fuera descuentos importantes como el IVA en bienes de capital, inversiones en ciencia, tecnología e inversiones de conservación ambiental. Además de otros descuentos en normas específicas de diversos sectores y en normas diferentes al Estatuto Tributario que están dispersas en el ordenamiento jurídico.

En principio, el artículo presenta una finalidad loable, pues mucho se ha dicho que los descuentos tributarios no se encuentran efectivamente justificados o no atienden a principios de equidad y progresividad en los impuestos, pero tampoco se puede dejar de lado el IVA en bienes de capital y otras deducciones que sí se encuentran debidamente justificadas.

Así las cosas, el presente Informe de Ponencia propone que el artículo quede así:

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínanse a partir de la vigencia 2018, los descuentos tributarios diferentes a los consagrados en los artículos 115, 254; 255; 256 y 257 del presente estatuto.

Artículos 16 y 17. Modifíquense el artículo 38 y 39 del Estatuto Tributario

De acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley, actualmente el componente inflacionario neto no se encuentra exento del impuesto de renta y complementarios y, para que esta deducción resulte viable, indica que es necesario eliminar parte de los artículos 38 y 39 del Estatuto Tributario. No obstante, lo que hacen los incisos que proponen eliminar es definir cómo se obtiene el valor del “componente inflacionario”, mas no limitar esta deducción que a todas luces resulta pertinente.

Lo que se denomina el “Componente Inflacionario”, en las utilidades por la colocación o intermediación en los mercados financieros (por regla general), debe entenderse como aquel “descuento”, que opera por la depreciación de la moneda con la cual se realiza el negocio o la inversión, y que se evidencia al momento en que se cause el ingreso al inversionista o colocador, pues esta se ha depreciado por dicho factor y no todo puede considerarse como ingreso gravable.

Así las cosas, el artículo que se propone, en principio ya se encuentra en la ley y resulta deducible el total del componente inflacionario, incluso para fondos comunes y fondos de inversión, además de que se entenderán incluidas las fiduciarias, toda vez que se encuentran vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Por otro lado, el efecto que produce la eliminación de estos incisos, es la inseguridad de la falta de definición de lo que se denomina componente inflacionario generando incertidumbre y falta de claridad al momento de aplicar dicho beneficio.

Bajo esas consideraciones se propone la **eliminación** de ambos artículos.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 258-2 del Estatuto Tributario.

Argumenta la exposición de motivos que tras la derogatoria del artículo 491 del E.T., propuesta por el mismo proyecto de ley, se podrá permitir el descuento del 100% del IVA en “bienes de capital”, a todas las industrias, buscando así mejorar la competitividad de los sectores, hasta ahora excluidos del beneficio tributario.

No obstante, el artículo menciona que es descontable el IVA en **ACTIVOS FIJOS**, incluso adquiridos por Leasing (sin detallar la obligatoriedad de ejercer la opción de compra), por lo que no hay coherencia entre la exposición de motivos y el articulado.

Además de la incoherencia, es necesario reiterar que aplicar el beneficio en la compra de

Activos Fijos abriría un boquete enorme para deducir IVA por compra de artículos de oficina, maquinaria, mobiliario, etc.

Se sugiere su **eliminación**.

Artículo 19. Artículo nuevo.

Argumenta la exposición de motivos que el artículo busca que la DIAN tenga la facultad para imponer sanciones graduales en razón a la gravedad de la falta cometida y no de conformidad con las sanciones que el Estatuto Tributario establece en el capítulo del procedimiento administrativo.

Este artículo además de ser inconveniente es inconstitucional, pues no se puede dejar a discreción del funcionario el tasar unas sanciones, bajo el principio de la legalidad de la pena y debido proceso.

Se sugiere su **eliminación**.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario

El presente artículo busca implementar que la Devolución de Saldos a favor se genere de oficio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la presentación de la Declaración Tributaria, además que el lapso mayor a ello cause intereses de mora.

Al respecto, es importante indicar que dicha devolución por mandato legal o de pleno derecho es inconveniente porque actualmente los saldos a favor pueden ser compensados en vigencias posteriores a la causación, de acuerdo a la elección del contribuyente. Así las cosas, este pierde su capacidad de decisión de solicitar o no su devolución, afectando su autonomía y teniendo que afrontar los nuevos términos de firmeza de su declaración.

Además, el artículo establecería una carga administrativa adicional a la DIAN en el proceso de devolución.

Por otro lado, el mayor beneficio del artículo es que mejora la liquidez de los contribuyentes con unos recursos que les pertenecen. La solicitud de los saldos por oficio reduce la carga administrativa de las empresas y reduce los trámites.

Es por esta razón que el artículo presenta dos modificaciones: aunque la devolución se hace por oficio por parte de la DIAN, el contribuyente puede solicitar lo contrario, respetando el principio de libertad sobre los recursos que tienen las personas jurídicas y naturales. Por otro lado, se aclara que la devolución de oficio a los seis meses de presentada la Declaración no modifican los términos de firmeza que establece el Estatuto Tributario. Lo anterior con el fin de desincentivar la devolución de oficio y poner una mayor carga sobre la DIAN. Por lo tanto, el artículo queda así:

Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 851. *Devolución de saldos a favor.* Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio, los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente salvo que **este solicite lo contrario**, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA, solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.

La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.

En ningún caso la devolución de los saldos a favor en sus declaraciones tributarias y saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido modificarán el término de la firmeza de las declaraciones conforme lo establece el presente Estatuto.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 9° del Estatuto Tributario.

El aumento de la competencia para la atracción de capitales ha generado que, hasta el más mínimo cambio en los incentivos, institucionalidad, normatividad, entre otros, determinen el movimiento y la localización de capitales. Una de las variables más importantes en las decisiones de localización de capital es la fiscalidad, pues es una variable que influye en la proyección de las utilidades después de la inversión, de personas naturales y/o jurídicas.

La modificación que se está haciendo a este artículo, pretende excluir del gravamen las rentas obtenidas con anterioridad a la fecha de ingreso al país, así como las rentas obtenidas con posterioridad a la salida del país. Esta

modificación podrá disminuir la doble o múltiple tributación sobre una misma renta o capital.

No obstante, vale aclarar que existen ya varios acuerdos firmados sobre doble tributación, además de que estos esfuerzos deben ser el resultado de un conjunto de acciones de diferentes países, pues si bien inicialmente podría establecer un incentivo, el “sacrificio fiscal” que propone esta modificación puede no ser sostenible en el tiempo. En este sentido, el concepto positivo se da reconociendo la modificación como incentivo, pero sugiere la necesidad de realizar un estimado sobre el impacto fiscal y el tiempo en el que se destinará.

Por lo anterior, los Ponentes proponemos **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 10 del Estatuto Tributario.

La modificación sugerida a la condición 1 de residencia, reduce el carácter de residencia fiscal a la estadía en el país por más de 183 días calendario, dentro de un año gravable. Consideramos que esta medida **generaría un incentivo** importante para **eludir los compromisos fiscales**, pues al limitar la condición de residencia fiscal únicamente al año gravable (enero-diciembre), incentiva a tomar decisiones de elusión (permanencia selectiva con cuidado de no sobrepasar los 183 días en un año gravable), que converjan en el período de tiempo que se pretende establecer.

Es precisamente lo que el artículo 10 sin modificación pretende prevenir al extender el carácter de residencia fiscal por más de 183 días calendario, continua o discontinuamente durante un período cualquiera de 365 días calendario.

La modificación de este artículo también sugiere la eliminación de la tercera condición de residencia, eliminando además los numerales a), b), c), d), e), f). Esta eliminación podría constituir un sacrificio fiscal que no es coherente con el actual déficit y necesidad de recaudo del país, **yendo en contra del Marco Fiscal de Mediano Plazo**. La eliminación de los numerales b), c), d), podrían generar la disminución de los ingresos percibidos por el Estado, por lo que se precisa un análisis riguroso sobre la proyección de los recaudos con esta eliminación de condiciones.

Así mismo, la eliminación de los numerales e) y f), también podrían constituir un incentivo importante para la elusión, pues **elimina la responsabilidad tributaria** de quienes, siendo nacionales, tienen residencia fiscal en una jurisdicción calificada por el Gobierno nacional como paraíso fiscal, o no pueden comprobar su residencia fiscal. El recaudo que Colombia deja de recibir por paraísos fiscales y las investigaciones recientes que han puesto en evidencia cómo esta

modalidad de elusión es refugio para capitales colombianos; por esta razón, no es pertinente exhibir laxitud en lo referente a su normatividad, en este caso, no es pertinente eliminar estos dos numerales.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 21 del Estatuto Tributario.

Por este artículo se pretende modificar el artículo 21 del Estatuto Tributario. El cual quedaría de la siguiente forma:

“Se consideran extranjeras las sociedades u otras entidades constituidas de acuerdo con leyes extranjeras y cuyo domicilio principal esté en el exterior”.

Con respecto a este cambio el **Código de Comercio** en el Título VIII, artículo 469 sobre la definición de sociedad extranjera menciona:

“Son extranjeras las sociedades constituidas conforme a la ley de otro país y con domicilio principal en el exterior”.

Actualmente las sociedades extranjeras que tengan su sede efectiva de administración en Colombia, se consideran sociedades nacionales para **efectos fiscales**, con esta disposición se elimina el concepto de **sede efectiva de administración**, estableciendo que así una sociedad extranjera tome decisiones importantes sobre su administración en Colombia (sede efectiva de administración), no se considera una sociedad nacional para efectos fiscales. Por esa razón se deroga el artículo 12-1.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario.

La propuesta modifica el artículo 23 del Estatuto Tributario. Se eliminan del artículo en mención las entidades no contribuyentes que son:

- Los sindicatos.
- Las asociaciones gremiales.
- Los fondos de empleados.
- Los fondos mutuos de inversión.
- Las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior, o por la ley.
- Los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral.
- Las asociaciones y federaciones de departamentos y de municipios.
- Las sociedades o entidades de Alcohólicos Anónimos.
- Los establecimientos públicos, y
- En general cualquier establecimiento oficial descentralizado, siempre y cuando no se señale en la ley de otra manera.

Las entidades no contribuyentes declarantes, deben presentar la declaración de ingresos y patrimonio.

Estos cambios deben pasar por una reforma estatutaria y el presente proyecto excede esas competencias. Existen además problemas con el concordato de las iglesias y la libertad de culto. Por lo tanto, el artículo es inconstitucional.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 123 del Estatuto Tributario.

Sobre los costos y gastos en el exterior. Requisitos para su procedencia. La modificación del artículo **amplía** la deducción ya que como está el artículo actualmente solo es aplicable a las **rentas y remesas**, según sea el caso. Con la modificación el beneficio de la deducción puede ser pagada, o abonada si se acredita la consignación del impuesto sobre la renta retenido en la fuente a otros costos y gastos en el exterior diferentes a rentas y remesas. Esto podría aumentar las consignaciones del impuesto sobre renta sobre este particular.

Se establece que, para la procedencia como deducción de los gastos derivados de los contratos de importación de tecnología, patentes y marcas, únicamente se debe practicar la respectiva retención en la fuente a título de renta, sin que sea necesario registrar el contrato de importación correspondiente.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario.

El nuevo artículo está reduciendo la tarifa de dividendos de sociedades nacionales de 35% a 30%. Al mismo tiempo, está incluyendo a las sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia, por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes de Colombia, y por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, será igualmente del 30%.

Al igual que el artículo 2° de este proyecto de ley, al tener un impacto en el recaudo fiscal, debe estar acompañado de un análisis macroeconómico y que respete el Marco Fiscal de Mediano Plazo conforme a la Ley 819 de 2003, artículo 7°.

Ahora bien, este artículo en particular, sin analizar su impacto en la productividad en las empresas extranjeras y la dinamización en la inversión, no tiene en cuenta que para las personas jurídicas el tratamiento fiscal varía dependiendo de si quien percibe el dividendo del exterior según los Acuerdos de Libre Comercio, o tratado de comunidad económica. Por ejemplo,

toda empresa extranjera con residencia en cualquier país de la Alianza del Pacífico, por medio del Acuerdo de Cooperación Mutuo, firmado el 28 de abril del 2011, tiene los mismos beneficios que una empresa nacional, incluidos las tarifas del Estatuto Tributario. Otros casos similares son los tratados con país de la CAN, o de España, Chile, Suiza o México (cumpliendo con los umbrales de participación en el capital establecidos en cada uno de dichos tratados para evitar la doble imposición).

Según el Centro de Estudios Económicos (ANIF), se pronunció al respecto de la siguiente forma:

Así, aunque luce razonable la idea de mover a Colombia en la dirección de los estándares internacionales de gravar las pensiones y los dividendos, esto debe hacerse bajo las normas internacionales ya establecidas, evitando la doble tributación en el caso de los dividendos distribuidos. Hemos estimado que aplicar una tasa del 5% sobre dividendos distribuidos allegaría recaudos adicionales por un 0.2% del PIB.⁷

Por lo tanto, proponemos **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 27. Reubicación de oficinas.

Es inconveniente por cuanto el artículo 142-2 de la Ley 5ª de 1992, establece que la modificación de la estructura de la administración pública corresponde a una iniciativa legislativa privativa del Gobierno nacional.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

Artículo 28. Participación de la defensoría del contribuyente.

Es inconveniente por cuanto el artículo 193 de la Ley 1607 de 2017, establece que las autoridades tributarias deberán brindar a las personas plena protección de los derechos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Numeral 2: A tener acceso a los expedientes que cursen frente a sus actuaciones y que a sus solicitudes, trámites y peticiones sean resueltas por los empleados públicos, a la luz de los procedimientos previstos en las normas vigentes y aplicables y los principios consagrados en la Constitución Política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se propone **eliminar** el presente artículo en el Informe de Ponencia para Primer Debate.

⁷ Centro de Estudios Económicos (ANIF): Elementos para una Reforma Tributaria Estructural (2014-2018).

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018 CÁMARA:

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>Artículo 1°. Plan de Lucha contra la Evasión y el Contrabando. A más tardar el 20 de noviembre de cada año, el Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá presentar ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República el Plan Anual de Lucha contra la Evasión y el Contrabando que operará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año siguiente, así como la evaluación de la ejecución del plan antievasión y contrabando del año en curso. El Plan Anual de Lucha contra la Evasión y el Contrabando deberá señalar:</p> <p>a) La meta de recaudo que se logrará con los programas de fiscalización y aprehensión de mercancías de contrabando, que no podrá ser inferior a 5 billones de pesos para el año 2019, 10 billones de pesos para el año 2020, 15 billones de pesos para el año 2021 y 20 billones de pesos para los años 2022 y siguientes;</p> <p>b) El número de visitas de campo anuales que se llevarán a cabo en desarrollo del plan, que no pueden ser inferiores a 240.000 en 2019, 300.000 en 2020, 360.000 en 2021 y 400.000 para cada uno de los años 2022 y siguientes, y que deberán estar focalizadas en la detección de contribuyentes que no cumplen con la obligación de declarar los tributos a su cargo, así como de aquellos que presentando las declaraciones tributarias omiten ingresos o activos, o declaran pasivos o costos, gastos, descuentos tributarios o retenciones inexistentes. Al menos el 50% de las actuaciones de cada año deben estar orientadas a la represión del contrabando y deben concentrarse en detectar los contrabandistas en los sitios de ingreso de las mercancías o de distribución y venta de las mismas, así como su movimiento y operación económica;</p> <p>c) En número de actuaciones no presenciales que se llevarán a cabo, que no puede ser inferior a un (1) millón de actuaciones al año, en las áreas de fiscalización y recaudo;</p> <p>d) Las ciudades en las que se adelantará el plan anual, con indicación del número de visitas de campo que se realizarán en cada ciudad y en cada mes del año;</p> <p>e) El número de actuaciones de cobro y las metas de recuperación de cartera.</p> <p>En el evento de que las metas de recaudo y/o de visitas de campo definidas en esta ley para el plan de lucha contra la evasión y el contrabando no se cumplan, tal incumplimiento dará lugar a que el Congreso en pleno discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Hacienda y Crédito Público, por su incapacidad para reprimir la evasión y el contrabando, en los términos de la Ley 5ª de 1992. Para este efecto, los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes deberán citar a una sesión de las plenarias a más tardar el 15 de mayo de año siguiente al del incumplimiento.</p> <p>Para los efectos del plan de lucha contra la evasión y el contrabando se autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar los traslados y modificaciones presupuestales que se requiera para duplicar el presupuesto de la DIAN a partir del año 2018.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el inciso primero del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 30%.</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>En el caso de las rentas agropecuarias obtenidas por personas jurídicas, la tarifa aplicable será del 10%. Para tal efecto, se entiende por renta agropecuaria la obtenida en la producción y venta de bienes del sector agropecuario. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.</p> <p>En el caso de las rentas obtenidas por la prestación de servicios hoteleros y servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país, incluido el transporte fluvial y el férreo, según definición que al respecto expida el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la tarifa aplicable será del 10%. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.</p> <p>En el caso de las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros sin residencia ni domicilio en el país, se aplicará una tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del 0%.</p>	
<p>Artículo 3º. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 115. Deducción de impuestos pagados y tratamiento del gravamen a los movimientos financieros y del ICA. Es deducible el cien por ciento (100%) de todos los impuestos, tasas y contribuciones que efectivamente se hayan pagado durante el año o periodo gravable por parte del contribuyente, independientemente que tengan o no relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios, el gravamen a los movimientos financieros y el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, que no son deducibles.</p> <p>El gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como una retención en la fuente aplicable en el impuesto sobre la renta, recuperable en el 100%. El Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios, recuperable en el 100%.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 118-1. Subcapitalización. Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este Estatuto para la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de intereses, cuando las deudas que generan intereses sean a favor de vinculados económicos del exterior, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de tales deudas, cuando el monto total promedio de la deuda con el vinculado económico del exterior, durante el correspondiente año gravable, no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses a favor de vinculados económicos del exterior que exceda el límite a que se refiere este artículo.</p> <p>Parágrafo 1º. Las deudas que se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de la proporción a la que se refiere este artículo son las deudas que generen intereses.</p> <p>Parágrafo 2º. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que se constituyan como sociedades, entidades o vehículos de propósito especial para la construcción de proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de las deudas con vinculados económicos del exterior, cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por cuatro (4) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.</p>	<p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 118-1. Subcapitalización. Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este Estatuto para la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de intereses, cuando las deudas que generan intereses sean a favor de vinculados económicos del exterior, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de tales deudas, cuando el monto total promedio de la deuda con el vinculado económico del exterior, durante el correspondiente año gravable, no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses a favor de vinculados económicos del exterior que exceda el límite a que se refiere este artículo.</p> <p>Parágrafo 1º. Las deudas que se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de la proporción a la que se refiere este artículo son las deudas que generen intereses.</p> <p>Parágrafo 2º. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que se constituyan como sociedades, entidades o vehículos de propósito especial para la construcción de proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de las deudas con vinculados económicos del exterior, cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por cuatro (4) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, ni a los que realicen actividades de factoring, en los términos del Decreto 2669 de 2012.</p> <p>Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los casos de financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos, siempre que dichos proyectos se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial.</p> <p>Parágrafo 5°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a intereses generados con ocasión de créditos otorgados por entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades del exterior que estén sometidas a vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión del sistema financiero, siempre que el contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, sea un operador de libranzas y esté sometido a un régimen de regulación prudencial por parte de la Superintendencia de Sociedades. En ningún caso lo establecido en el presente párrafo será aplicable a créditos otorgados por los vinculados del exterior a que se refiere el artículo 260-1 ni a créditos otorgados por entidades localizadas en jurisdicción no cooperante.</p>	<p>Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, ni a los que realicen actividades de factoring, en los términos del Decreto 2669 de 2012.</p> <p>Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los casos de financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos siempre que dichos proyectos se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial.</p> <p>Parágrafo 5°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a intereses generados con ocasión de créditos otorgados por entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades del exterior que estén sometidas a vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión del sistema financiero, siempre que el contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, sea un operador de libranzas y esté sometido a un régimen de regulación prudencial por parte de la Superintendencia de Sociedades. En ningún caso lo establecido en el presente párrafo será aplicable a créditos otorgados por los vinculados del exterior a que se refiere el artículo 260-1 ni a créditos otorgados por entidades localizadas en jurisdicción no cooperante.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 48 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 48. Participaciones y Dividendos. Los dividendos y participaciones no constituyen renta ni ganancia ocasional.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Al resultado así obtenido se le adicionará el valor percibido durante el respectivo año gravable por concepto de:</p> <p>a) Dividendos o participaciones de otras sociedades nacionales y de sociedades domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, que tengan el carácter no gravado; y</p> <p>b) Beneficios o tratamientos especiales que, por expresa disposición legal, deban comunicarse a los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares, incluido el método de participación en la parte que corresponda a utilidades que deban estar sometidas al impuesto sobre la renta en cabeza de la sociedad participada;</p> <p>c) Dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas, cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia;</p> <p>d) El 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada en el año gravable frente a la depreciación contable registrada en el mismo periodo. Cuando la depreciación fiscal sea inferior a la contable, este valor tendrá signo negativo.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36-1. Utilidad en la enajenación de acciones. De la utilidad obtenida en la enajenación de acciones o cuotas de interés social no constituye renta ni ganancia ocasional, la parte proporcional que corresponda al socio o accionista en las utilidades retenidas por la sociedad, susceptibles de distribuirse como no gravadas, que se haya causado entre la fecha de adquisición y la de enajenación de las acciones o cuotas de interés social.</p> <p>No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el diez por ciento (10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>Tampoco constituye renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la negociación de derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando exclusivamente en acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones.</p> <p>Cuando la utilidad en la enajenación de acciones de que trata este artículo sea percibida por sociedades podrá ser distribuida con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b) del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.</p>	
<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 128. Dedución por depreciación. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes podrán deducir cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el costo fiscal y el valor residual durante la vida útil de dichos bienes, siempre que estos hayan prestado servicio en el año o período gravable.</p>	<p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 128. Dedución por depreciación. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes podrán deducir cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el costo fiscal y el valor residual durante la vida útil de dichos bienes, siempre que estos hayan prestado servicio en el año o período gravable.</p>
<p>Artículo 9°. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 141 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 141. Tasas de depreciación y amortización para los activos fijos depreciables o amortizables adquiridos en años 2019 a 2026, en exceso del valor promedio invertido en los 4 años anteriores. Durante cualquiera de los años 2019 a 2026, los contribuyentes que adquieran activos fijos reales productivos, depreciables o amortizables, para ser usados en una actividad generadora de renta, cuyo costo de adquisición exceda el promedio anual invertido en este tipo de activos fijos durante los 4 años gravables inmediatamente anteriores, podrán depreciar o amortizar para efectos fiscales en los 24 meses siguientes, el 100% del exceso invertido, utilizando para tal efecto una tasa de depreciación o amortización fiscal anual del 50%.</p>	<p>Artículo 9°. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 141 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 141. Tasas de depreciación y amortización para los activos fijos depreciables o amortizables adquiridos en años 2019 a 2026, en exceso del valor promedio invertido en los 4 años anteriores. Durante cualquiera de los años 2019 a 2026, los contribuyentes que adquieran activos fijos reales productivos, depreciables o amortizables, para ser usados en una actividad generadora de renta, cuyo costo de adquisición exceda el promedio anual invertido en este tipo de activos fijos durante los 4 años gravables inmediatamente anteriores, podrán depreciar o amortizar para efectos fiscales en los 24 meses siguientes, el 100% del exceso invertido, utilizando para tal efecto una tasa de depreciación o amortización fiscal anual del 50%.</p>
<p>Artículo 10. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 235-3. Eliminación de exenciones.</p> <p>Elimínase a partir del año gravable 2019 todas las rentas exentas distintas de las contenidas en el artículo 206 del Estatuto Tributario, con excepción de las que tengan un plazo especial de duración, en relación con proyectos de inversión que hubiere iniciado el contribuyente con anterioridad a la presente ley, caso en el cual la exención seguirá aplicando para dicho contribuyente durante el plazo inicialmente previsto.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 147 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 147. Compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria de sociedades.</p> <p>Las sociedades podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes. Los socios no podrán deducir ni compensar las pérdidas de las sociedades contra sus propias rentas brutas.</p> <p>La sociedad absorbente o resultante de un proceso de fusión, puede compensar con las rentas brutas que obtuviere, las pérdidas fiscales sufridas por las sociedades fusionadas, al igual que los excesos de renta presuntiva que estas hayan tenido.</p> <p>Las sociedades resultantes de un proceso de escisión pueden compensar con las rentas brutas que obtuvieren, las pérdidas fiscales sufridas por la sociedad escindida, al igual que los</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>excesos de renta presuntiva que esta haya tenido, hasta un límite equivalente al porcentaje de participación del patrimonio contable de las sociedades resultantes en el patrimonio contable de la sociedad que se escindió.</p> <p>En caso de que la sociedad que se escinde no se disuelva, esta podrá compensar sus pérdidas fiscales sufridas antes del proceso de escisión, al igual que los excesos de renta presuntiva que esta haya tenido con anterioridad al mismo, con las rentas brutas que obtuviera, hasta un límite equivalente al porcentaje del patrimonio contable que conserve después del proceso de escisión.</p> <p>Las pérdidas fiscales originadas en ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, y en costos y deducciones que no tengan relación de causalidad con la generación de la renta gravable, en ningún caso podrán ser compensadas, salvo las generadas en la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el artículo 158-3 de este Estatuto.</p> <p>En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.</p>	
<p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 150 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 150. Pérdidas sufridas por personas naturales. Las personas naturales y sucesiones ilíquidas podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes, siempre y cuando que se deduzcan exclusivamente de rentas de igual naturaleza.</p> <p>En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 259 Límite de los descuentos. En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se trate los descuentos a que se refieren los artículos 258-2 y 259-1 de este Estatuto, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente.</p>	<p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 259 Límite de los descuentos. En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se <u>trate de descuentos en IVA por adquisición de bienes de capital e Impuesto de Industria y Comercio, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente. Frente al descuento de que trata el artículo 259-1 el mismo será deducible en la vigencia que se causó o en el período siguiente, si al momento de la declaración de renta no se ha efectuado el pago o el abono en cuenta.</u></p>
<p>Artículo 14. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 259-1. Descuento tributario del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. Los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios tendrán derecho a solicitar como impuesto descontable en el impuesto sobre la renta y complementarios el valor que hayan pagado durante el respectivo año gravable por concepto de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 15. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínase a partir del año gravable 2019 todas los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 254, 257, 258-2 y 259-1 del Estatuto Tributario</p>	<p>Artículo 15. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínase <u>a partir de la vigencia 2018, los descuentos tributarios diferentes a los consagrados en los artículos 115, 254; 25; 256 y 257 del presente estatuto.</u></p>
<p>Artículo 16. Modifíquese el artículo 38 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 38. El componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por todo tipo de contribuyentes. No constituye renta ni ganancia ocasional la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por cualquier tipo de contribuyentes, que provengan de:</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros. Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.</p> <p>b) Títulos de deuda pública.</p> <p>c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.</p> <p>d) Las entidades que paguen o abonen los rendimientos financieros de que trata este artículo, informarán a sus ahorradores el valor no gravado de conformidad con el inciso anterior.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando los contribuyentes a que se refiere el presente artículo soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente, para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.</p> <p>Parágrafo 2°. Para efectos de la retención en la fuente, los porcentajes de retención que fija el Gobierno podrán aplicarse sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta correspondiente al respectivo rendimiento.</p> <p>Parágrafo 3°. Para los efectos de este artículo, el ingreso originado en el ajuste por diferencia en cambio se asimilará a rendimientos financieros.</p> <p>Parágrafo 4°. El componente inflacionario que sea percibido por sociedades podrá ser distribuido con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b) del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.</p>	
<p>Artículo 17. Modifíquese el artículo 39 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 39. Componente inflacionario de los rendimientos financieros que distribuyan los fondos de inversión, mutuos de inversión, de valores, comunes administrados por sociedades fiduciarias y en general las carteras colectivas</p> <p>Las utilidades que las carteras colectivas, los fondos mutuos de inversión, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes administrados por sociedades fiduciarias, distribuyan o abonen en cuenta a sus suscriptores o partícipes, no constituyen renta ni ganancia ocasional en la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros recibidos por el fondo o cartera colectiva, cuando estos provengan de:</p> <p>a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros. Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria;</p> <p>b) Títulos de deuda pública;</p> <p>c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.</p> <p>Cuando los suscriptores o partícipes a que se refiere el presente artículo, soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente, para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros provenientes de la cartera colectiva o fondo, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>Artículo 18. Modifíquese el artículo 258-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 258-2. Impuesto sobre las ventas en la importación, construcción o adquisición de activos fijos. El impuesto sobre las ventas que se cause en la adquisición, construcción o importación de activos fijos, que no pueda ser descontado en el impuesto sobre las ventas del contribuyente, podrá descontarse de su impuesto sobre la renta del año de adquisición, construcción o importación, o de uno cualquiera de los años posteriores, hasta agotarlo. Este descuento procederá también cuando los activos fijos se hayan adquirido, construido o importado a través de contratos de leasing.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 19. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 682-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 682-1. Graduación de sanciones pecuniarias. Las sanciones pecuniarias contenidas en el Estatuto Tributario, diferentes de los intereses moratorios, corresponden a su valor máximo posible. La DIAN, en cada caso particular deberá graduar la sanción, dependiendo de la gravedad de la falta, el perjuicio causado, la reiteración de la conducta, etc., buscando siempre que aquellas faltas que no hayan causado un perjuicio económico al fisco, tampoco lo ocasionen para el contribuyente. Para tal efecto, la DIAN deberá expedir una circular a sus funcionarios con los lineamientos generales que deben primar al momento de imponer una sanción. Cuando la liquidación de la sanción sea a cargo del contribuyente, este podrá solicitar a la DIAN que dicha entidad la liquide a la luz de lo previsto en los incisos anteriores, caso en el cual el contribuyente se abstendrá de liquidar la sanción en espera de la liquidación de la misma por parte de la DIAN.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 851. Devolución de saldos a favor. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio, los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA, solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.</p> <p>La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.</p>	<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 851. Devolución de saldos a favor. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio, los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente salvo que el <u>este solicite lo contrario</u>, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA, solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.</p> <p>La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.</p> <p><u>En ningún caso la devolución de los saldos a favor en sus declaraciones tributarias y saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido modificarán el término de la firmeza de las declaraciones conforme lo establece el presente Estatuto.</u></p>
<p>Artículo 21. Modifíquese el artículo 9° del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9°. Impuesto de las personas naturales, residentes y noresidentes. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, residentes en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes con residencia en el país en el momento de su</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>muerte, están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios en lo concerniente a sus rentas y ganancias ocasionales, tanto de fuente nacional como de fuente extranjera.</p> <p>Cuando en el primer año de residencia fiscal en Colombia las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con anterioridad a la fecha de ingreso al país, dichas rentas de fuente extranjera no se gravarán en Colombia. Cuando en año de abandono de la residencia fiscal en Colombia, las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con posterioridad a la fecha de salida del país, dichas rentas de fuente extranjera del año de salida del país no se gravarán en Colombia. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país en el momento de su muerte, solo están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional.</p>	
<p>Artículo 22. Modifíquese el artículo 10 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10. <i>Residencia para efectos tributarios.</i> Se consideran residentes en Colombia para efectos tributarios las personas naturales que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Permanecer continua o discontinuamente en el país por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario, incluyendo días de entrada y salida del país, durante el respectivo año gravable. 2. Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable. 	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 23. Modifíquese el artículo 21 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 21. <i>Concepto de sociedad extranjera.</i> Se consideran extranjeras las sociedades u otras entidades constituidas de acuerdo con leyes extranjeras y cuyo domicilio principal esté en el exterior.</p>	<p>Eliminar</p>
<p>Artículo 24. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23-1. <i>No son contribuyentes los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes.</i> No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las carteras colectivas, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias.</p> <p>La remuneración que reciba por su labor la entidad que administre el fondo o cartera colectiva, constituye un ingreso gravable para la misma sobre la cual se aplicará retención en la fuente.</p> <p>Los ingresos del fondo o cartera colectiva, previa deducción de los gastos a cargo del mismo y de la contraprestación de la sociedad administradora, se distribuirán entre los suscriptores o partícipes, al mismo título que los haya recibido el fondo y en las mismas condiciones tributarias que tendrían si fueran percibidos directamente por el suscriptor o partícipe, sin que sea posible diferir su realización tributaria para un periodo gravable distinto a aquel en el cual el Fondo o cartera colectiva haya devengado contablemente el respectivo ingreso, momento en el cual se aplicará la retención en la fuente que corresponda, independientemente de que se hayan pactado cláusulas de no reparto de utilidades, de reparto parcial o de reparto a la liquidación del Fondo o cartera colectiva.</p>	<p>Eliminar</p>

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>Lo dispuesto en el inciso final del artículo 48 y en el artículo 56 no se aplicará a las entidades que trata el presente artículo. Para efectos de determinar el componente inflacionario no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, percibido por personas naturales, se aplicará lo dispuesto en el artículo 39. Cuando se trate de personas jurídicas se determinará de conformidad con el artículo 40.</p> <p>Interprétese con autoridad que tampoco se consideran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros, de que trata el Capítulo V de la Ley 101 de 1993 y el Fondo de Promoción Turística de que trata la Ley 300 de 1996.</p>	
<p>Artículo 25. Modifíquese el artículo 123 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 123. Costos y gastos en el exterior. Requisitos para su procedencia. Si el beneficiario de la renta fuere una persona natural extranjera o una sucesión de extranjeros sin residencia en el país, o una sociedad u otra entidad extranjera sin domicilio en Colombia, la cantidad pagada o abonada en cuenta solo es deducible si se acredita la consignación del impuesto sobre la renta retenido en la fuente.</p> <p>Proceden como deducción los gastos devengados por concepto de contratos de importación de tecnología, patentes y marcas, en la medida que se haya practicado la retención en la fuente correspondiente.</p>	Eliminar
<p>Artículo 26. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. Los dividendos o participaciones, provenientes de utilidades que de haberse distribuido a una sociedad nacional hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, que sean percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia, por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia y por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, será del treinta por ciento (30%). El impuesto de que trata este artículo será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.</p>	Eliminar
<p>Artículo 27. Reubicación de oficinas. A partir del 1° de enero de 2019 las siguientes oficinas quedarán reubicadas así:</p> <p>a) La Oficina de Recursos Tributarios, encargada de conocer y fallar todos los recursos interpuestos por los contribuyentes, quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>b) La Oficina de Normativa y Doctrina, encargada de dar respuesta a las consultas formuladas por los contribuyentes, y de emitir interpretaciones de carácter general y particular, quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>c) La Defensoría del Contribuyente quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>El Gobierno nacional queda facultado para hacer los ajustes presupuestales y administrativos que demande la reubicación de las oficinas antes mencionadas.</p>	Eliminar
<p>Artículo 28. Participación de la Defensoría del Contribuyente. A partir del 1° de enero de 2019, la Defensoría del Contribuyente, de oficio o a solicitud de parte, participará en todas las etapas del proceso de auditoría, determinación, discusión y cobranza de impuestos, así como en general en las relaciones que se desarrollen entre el contribuyente y la administración tributaria, velando siempre por la defensa de los derechos de los contribuyentes y la debida aplicación de</p>	Eliminar

Articulado Original	Pliego de modificaciones
<p>las normas tributarias. Para tal efecto, cada vez que lo considere adecuado, la Defensoría del Contribuyente producirá un oficio dirigido al funcionario competente que esté conociendo del negocio respectivo, indicándole los argumentos que a su juicio deben ser tenidos en cuenta en defensa del contribuyente.</p> <p>El funcionario de conozca del caso, para decidir los asuntos de los contribuyentes deberá valorar los oficios que produzca la Defensoría del Contribuyente, dejando constancia expresa de las razones por las se aparta de los mismos cuando tome una decisión contraria.</p> <p>La Defensoría del Contribuyente alertará el Ministro de Hacienda y Crédito Público de aquellos casos en los que considere que no se están respetando los derechos del contribuyente y en los que no exista discrepancia de criterios que justifique el proceder la de Administración Tributaria.</p>	
<p>Artículo 29. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 12-1, 28-1, 40, 41, 81, 81-1, parágrafo del artículo 90, 115-2, 116, 118, 124-1, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 242, 246, 258, 292, 292-1, 292-2, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 294-2, 295, 295-1, 295-2, 296, 296-1, 296-2, 297, 297-1, 297-2, 298, 298-1, 298-2, 298-3, 298-4, 298-5, 298-6, 298-7, 298-8, literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 342, 343, 485-1, 491 y el Libro Cuarto del Estatuto Tributario.</p>	

6. PROPOSICIÓN

Por lo anterior, proponemos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar Debate al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” conforme al texto propuesto presentado.

De los honorables Representantes,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador Ponente

FABIO FERNANDO ARROYAVE R.
Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Ponente

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente

Me declaro impedido en los arts. 2 y 15 debido a que mi padre desarrolla actividades agrícolas

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018 CÁMARA

“por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer y modificar normas en materia tributaria que faciliten la inversión nacional y extranjera.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 118-1. Subcapitalización. Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este Estatuto para la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de intereses, cuando las deudas que generan intereses sean a favor de vinculados económicos del exterior, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios sólo podrán deducir los intereses generados con ocasión de tales deudas, cuando el monto total promedio de la deuda con el vinculado económico del exterior, durante el correspondiente año gravable, no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses a favor de vinculados económicos del exterior que exceda el límite a que se refiere este artículo.

Parágrafo 1º. Las deudas que se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de la proporción a la que se refiere este artículo son las deudas que generen intereses.

Parágrafo 2º. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que se constituyan como sociedades, entidades o vehículos de propósito especial para la construcción de proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 sólo podrán deducir los intereses generados con ocasión de las deudas con vinculados económicos del exterior, cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por cuatro (4) el patrimonio líquido del contribuyente

determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, ni a los que realicen actividades de factoring, en los términos del Decreto 2669 de 2012.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los casos de financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos, siempre que dichos proyectos se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial.

Parágrafo 5°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a intereses generados con ocasión de créditos otorgados por entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades del exterior que estén sometidas a vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión del sistema financiero, siempre que el contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, sea un operador de libranzas y esté sometido a un régimen de regulación prudencial por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En ningún caso lo establecido en el presente parágrafo será aplicable a créditos otorgados por los vinculados del exterior a que se refiere el artículo 260-1 ni a créditos otorgados por entidades localizadas en jurisdicción no cooperante.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 128. Deducción por depreciación. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes podrán deducir cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el costo fiscal y el valor residual durante la vida útil de dichos bienes, siempre que éstos hayan prestado servicio en el año o período gravable.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259. Límite de los descuentos. En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se trate de descuentos en IVA por adquisición de bienes de capital e Impuesto de Industria y Comercio, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente. Frente al descuento de que trata el artículo 259-1 el mismo será deducible en la vigencia que se causó o en el período siguiente, si al momento de la declaración de renta no se ha efectuado el pago o el abono en cuenta.

Artículo 5°. Introdúzcase el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínase a partir de la vigencia 2018, los descuentos tributarios diferentes a los consagrados en los artículos 115, 254; 255; 256 y 257 del presente estatuto.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 851. Devolución de saldos a favor. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio, los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente salvo que el este solicite lo contrario, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido, que éstos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA, solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.

La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.

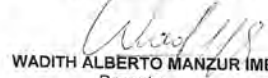
En ningún caso la devolución de los saldos a favor en sus declaraciones tributarias y saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido modificarán el término de la firmeza de las declaraciones conforme lo establece el presente Estatuto.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 118-1, 128, 259, 259-2, 851.


De los honorables Representantes,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador Ponente

Medeclara impedido en los Art.
2 y 15 debido a que mi padre
desarrolla actividades agrícolas


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Ponente


FABIO FERNANDO ARROYAVE R.
Ponente


SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES –
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara**, “*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*”, presentado por los honorables Representantes Coordinador *Enrique Cabrales Baquero*, Ponentes *Fabio Fernando Arroyave Rivas* y *Wadith Alberto Manzur Imbett* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY 080 DE 2018 CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

*por la cual se expiden normas en materia tributaria
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2018

Honorable Representante

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al **Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara de Representantes**

Respetado Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y conforme a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el **Informe de Ponencia Negativa** del Proyecto de Ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

I. Trámite legislativo

El proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes Carlos Alberto

Cuenca Chaux, Erwin Arias Betancur, José Ignacio Mesa Betancur, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Hernando José Padauí Álvarez, Ciro Fernández Núñez, Karen Violette Cure Corcione, Gloria Betty Zorro Africano, Modesto Enrique Aguilera Vides, Eloy Chichi Quintero Romero, Jaime Rodríguez Contreras, Héctor Javier Vergara Sierra, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jorge Méndez Hernández, Aquileo Medina Arteaga, David Ernesto Pulido Novoa, Salim Villamil Quessep, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Jairo Humberto Cristo Correa, José Luis Pinedo Ocampo, José Daniel López Jiménez, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Mario Farelo Daza, Óscar Camilo Arango Cárdenas, César Augusto Lorduy Maldonado, Karina Estefanía Rojano Palacio, José Gabriel Amar Sepúlveda, Oswaldo Arcos Benavides, Néstor Leonardo Rico Rico, Julio César Triana Quintero y los honorables Senadores Carlos Fernando Mota Solarte, Daira de Jesús Galvis Méndez, Germán Varón Cotrino, Carlos Abraham Jiménez López, Luis Eduardo Díaz Granados Torres, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela, Temístocles Ortega Narváez, Ríchar Alfonso Aguilar Villa, Dídier Lobo Chinchilla, Antonio Luis Zabaraín Guevara, Ana María Castañeda Gómez, Édgar Jesús Díaz Contreras, Arturo Char Chaljub, Rodrigo Lara Restrepo, Claudia Yadira Inés Rodríguez de Castellanos. Fue radicado el 14 de agosto de 2018 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara, se designó como Coordinador Ponente al honorable Representante Enrique Cabrales Baquero y como Ponentes a los honorables Representantes Fabio Fernando Arroyave Rivas, Wadith Alberto Manzur Imbett, Salim Villamil Quessep, Sara Helena Piedrahita Lyons y Carlos Alberto Carreño Marín.

II. Objetivo del proyecto

En el proyecto de ley se propone: 1) la adopción de medidas para fortalecer el control a la evasión tributaria y el contrabando para poder incrementar los montos de recaudo; 2) la modificación del Estatuto Tributario en materias relacionadas con la reducción de tarifas impositivas, las cuales brinden incentivos para la formación del ahorro y la inversión privada.

III. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley cuenta con veintinueve (29) artículos:

ARTÍCULO 1. PLAN DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y EL CONTRABANDO

A más tardar, el 20 de noviembre de cada año, el Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá presentar ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República el Plan Anual de Lucha Contra la Evasión y el Contrabando que operará entre enero el 1º de enero y el 31 de diciembre del año siguiente, así como la evaluación de la

ejecución del plan antievasión y contrabando del año en curso.

El plan anual de lucha contra la evasión y el contrabando deberá señalar

- a) La meta de recaudo que se logrará con los programas de fiscalización y aprehensión de mercancías de contrabando, que no podrá ser inferior a 5 billones de pesos para el año 2019, 10 billones de pesos para el año 2020, 15 billones de pesos para el año 2021 y 20 billones de pesos para los años 2022 y siguientes.
- b) El número de visitas de campo anuales que se llevarán a cabo en desarrollo del plan, que no pueden ser inferiores a 240.000 en 2019, 300.000 en 2020, 360.000 en 2021 y 400.000 para cada uno de los años 2022 y siguientes, y que deberán estar focalizadas en la detección de contribuyentes que no cumplen con la obligación de declarar los tributos a su cargo, así como de aquellos que presentando las declaraciones tributarias omiten ingresos o activos, o declaran pasivos o costos, gastos, descuentos tributarios o retenciones inexistentes. Al menos el 50% de las actuaciones de cada año deben estar orientadas a la represión del contrabando y deben concentrarse en detectar los contrabandistas en los sitios de ingreso de las mercancías o de distribución y venta de las mismas, así como su movimiento y operación económica.
- c) En número de actuaciones no presenciales que se llevarán a cabo, que no puede ser inferior a un (1) millón de actuaciones al año, en las áreas de fiscalización y recaudo.
- d) El número de actuaciones de cobro y las metas de recuperación de cartera.
- e) Las ciudades en las que se adelantará el plan anual, con indicación del número de visitas de campo que se realizarán en cada ciudad y en cada mes del año.

En el evento de que las metas de recaudo y/o de visitas de campo definidas en esta ley para el plan de lucha contra la evasión y el contrabando no se cumplan, tal incumplimiento dará lugar a que el Congreso en pleno discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Hacienda y Crédito Público, por su incapacidad para reprimir la evasión y el contrabando, en los términos de la Ley 5ª de 1992. Para este efecto, los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes deberán citar a una sesión de las plenarias a más tardar el 15 de mayo de año siguiente al del incumplimiento.

Para los efectos del plan de lucha contra la evasión y el contrabando se autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar los traslados y modificaciones presupuestales que se

requiera para duplicar el presupuesto de la DIAN a partir del año 2018.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso primero del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS.

La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios será del 30%.

En el caso de las rentas agropecuarias obtenidas por personas jurídicas, la tarifa aplicable será del 10%. Para tal efecto, se entiende por renta agropecuaria la obtenida en la producción y venta de bienes del sector agropecuario. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.

En el caso de las rentas obtenidas por la prestación de servicios hoteleros y servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país, incluido el transporte fluvial y el férreo, según definición que al respecto expida el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la tarifa aplicable será del 10%. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.

En el caso de las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros sin residencia ni domicilio en el país, se aplicará una tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del 0%.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y TRATAMIENTO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS Y DEL ICA.

Es deducible el cien por ciento (100%) de todos los impuestos, tasas y contribuciones que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, independientemente que tengan o no relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios, el gravamen a los movimientos financieros y el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, que no son deducibles.

El gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como una retención en la fuente aplicable en el impuesto sobre la renta, recuperable en el 100%. El Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios, recuperable en el 100%.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 118-1. SUBCAPITALIZACIÓN.

Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este Estatuto para la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de intereses, cuando las deudas que generan intereses sean a favor de vinculados económicos del exterior, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de tales deudas, cuando el monto total promedio de la deuda con el vinculado económico del exterior, durante el correspondiente año gravable, no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses a favor de vinculados económicos del exterior que exceda el límite a que se refiere este artículo.

Parágrafo 1°. Las deudas que se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de la proporción a la que se refiere este artículo son las deudas que generen intereses.

Parágrafo 2°. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que se constituyan como sociedades, entidades o vehículos de propósito especial para la construcción de proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de las deudas con vinculados económicos del exterior cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por cuatro (4) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia ni a los que realicen actividades de *factoring*, en los términos del Decreto número 2669 de 2012.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los casos de financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos, siempre que dichos proyectos se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial.

Parágrafo 5°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a intereses generados con ocasión de créditos otorgados por entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades del exterior que estén sometidas a vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión del sistema financiero, siempre que el contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios sea un operador de libranzas y esté sometido a un régimen de regulación prudencial por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En ningún caso lo establecido en el presente parágrafo será aplicable a créditos otorgados por los vinculados del exterior a que se refiere el artículo 260-1 ni a créditos otorgados por entidades localizadas en jurisdicción no cooperante.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 48 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 48. PARTICIPACIONES Y DIVIDENDOS. Los dividendos y participaciones no constituyen renta ni ganancia ocasional.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Al resultado así obtenido se le adicionará el valor percibido durante el respectivo año gravable por concepto de

- a) Dividendos o participaciones de otras sociedades nacionales y de sociedades domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones que tengan el carácter no gravado; y
- b) Beneficios o tratamientos especiales que, por expresa disposición legal, deban comunicarse a los socios, accionistas, asociados, suscriptores o similares, incluido el método de participación en la parte que corresponda a utilidades que deban estar sometidas al impuesto sobre la renta en cabeza de la sociedad participada.
- c) Dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia.
- d) El 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada en el año gravable frente a la depreciación contable registrada en el mismo período. Cuando la depreciación fiscal sea inferior a la contable, este valor tendrá signo negativo.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 36-1. UTILIDAD EN LA ENAJENACIÓN DE ACCIONES. De la utilidad obtenida en la enajenación de acciones o cuotas de interés social no constituye renta ni ganancia ocasional la parte proporcional que corresponda al socio o accionista en las utilidades retenidas por la sociedad, susceptibles de distribuirse como no gravadas, que se haya causado entre la fecha de adquisición y la de enajenación de las acciones o cuotas de interés social.

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana de las cuales sea titular un mismo beneficiario real cuando dicha enajenación no

supere el diez por ciento (10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad durante un mismo año gravable.

Tampoco constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la negociación de derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando exclusivamente en acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones.

Cuando la utilidad en la enajenación de acciones de que trata este artículo sea percibida por sociedades podrá ser distribuida con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b) del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 128. DEDUCCIÓN POR DEPRECIACIÓN.

Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes podrán deducir cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el costo fiscal y el valor residual durante la vida útil de dichos bienes, siempre que estos hayan prestado servicio en el año o período gravable.

Artículo 9°. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 141 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 141. TASAS DE DEPRECIACIÓN Y AMORTIZACIÓN PARA LOS ACTIVOS FIJOS DEPRECIABLES O AMORTIZABLES ADQUIRIDOS EN AÑOS 2019 A 2026, EN EXCESO DEL VALOR PROMEDIO INVERTIDO EN LOS 4 AÑOS ANTERIORES.

Durante cualquiera de los años 2019 a 2026, los contribuyentes que adquieran activos fijos reales productivos, depreciables o amortizables, para ser usados en una actividad generadora de renta, cuyo costo de adquisición exceda el promedio anual invertido en este tipo de activos fijos durante los 4 años gravables inmediatamente anteriores, podrán depreciar o amortizar para efectos fiscales en los 24 meses siguientes, el 100% del exceso invertido, utilizando para tal efecto una tasa de depreciación o amortización fiscal anual del 50%.

Artículo 10. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235-3. ELIMINACIÓN DE EXENCIONES.

Elimínanse a partir del año gravable 2019 todas las rentas exentas distintas de las contenidas en el

artículo 206 del Estatuto Tributario, con excepción de las que tengan un plazo especial de duración en relación con proyectos de inversión que hubiere iniciado el contribuyente con anterioridad a la presente ley, caso en el cual la exención seguirá aplicando para dicho contribuyente durante el plazo inicialmente previsto.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 147 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 147. COMPENSACIÓN DE PÉRDIDAS FISCALES Y EXCESOS DE RENTA PRESUNTIVA SOBRE RENTA LÍQUIDA ORDINARIA DE SOCIEDADES.

Las sociedades podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes. Los socios no podrán deducir ni compensar las pérdidas de las sociedades contra sus propias rentas brutas.

La sociedad absorbente o resultante de un proceso de fusión puede compensar con las rentas brutas que obtuviere, las pérdidas fiscales sufridas por las sociedades fusionadas, al igual que los excesos de renta presuntiva que estas hayan tenido.

Las sociedades resultantes de un proceso de escisión pueden compensar con las rentas brutas que obtuvieren, las pérdidas fiscales sufridas por la sociedad escindida, al igual que los excesos de renta presuntiva que esta haya tenido, hasta un límite equivalente al porcentaje de participación del patrimonio contable de las sociedades resultantes en el patrimonio contable de la sociedad que se escindió.

En caso de que la sociedad que se escinde no se disuelva, esta podrá compensar sus pérdidas fiscales sufridas antes del proceso de escisión, al igual que los excesos de renta presuntiva que esta haya tenido con anterioridad al mismo, con las rentas brutas que obtuviera, hasta un límite equivalente al porcentaje del patrimonio contable que conserve después del proceso de escisión.

Las pérdidas fiscales originadas en ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, y en costos y deducciones que no tengan relación de causalidad con la generación de la renta gravable, en ningún caso podrán ser compensadas, salvo las generadas en la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el artículo 158-3 de este Estatuto.

En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales, al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 150 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 150. PÉRDIDAS SUFRIDAS POR PERSONAS NATURALES.

Las personas naturales y sucesiones ilíquidas podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes, siempre y cuando que se deduzcan exclusivamente de rentas de igual naturaleza.

En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales, al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259. LÍMITE DE LOS DESCUENTOS.

En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se trate de los descuentos a que se refieren los artículos 258-2 y 259-1 de este Estatuto, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente.

Artículo 14. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259-1. DESCUENTO TRIBUTARIO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, AVISOS Y TABLEROS.

Los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios tendrán derecho a solicitar como impuesto descontable en el impuesto sobre la renta y complementarios el valor que hayan pagado durante el respectivo año gravable por concepto de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros.

Artículo 15. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259-2. ELIMINACIÓN DE DESCUENTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Elimínanse a partir del año gravable 2019 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta que sean distintos de los contenidos en los artículos 254, 257, 258-2 y 259-1 del Estatuto Tributario.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 38 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 38. EL COMPONENTE INFLACIONARIO DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PERCIBIDOS POR TODO TIPO DE CONTRIBUYENTES.

No constituye renta ni ganancia ocasional la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por cualquier tipo de contribuyentes, que provengan de:

a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros.

Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

b) Títulos de deuda pública.

c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

Las entidades que paguen o abonen los rendimientos financieros de que trata este artículo informarán a sus ahorradores el valor no gravado de conformidad con el inciso anterior.

Parágrafo 1°. Cuando los contribuyentes a que se refiere el presente artículo soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.

Parágrafo 2°. Para efectos de la retención en la fuente, los porcentajes de retención que fija el Gobierno podrán aplicarse sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta correspondiente al respectivo rendimiento.

Parágrafo 3°. Para los efectos de este artículo, el ingreso originado en el ajuste por diferencia en cambio se asimilará a rendimientos financieros.

Parágrafo 4°. El componente inflacionario que sea percibido por sociedades podrá ser distribuido con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b. del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 39 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 39. COMPONENTE INFLACIONARIO DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS QUE DISTRIBUYAN LOS FONDOS DE INVERSIÓN, MUTUOS DE INVERSIÓN, DE VALORES, COMUNES ADMINISTRADOS POR SOCIEDADES FIDUCIARIAS Y EN GENERAL LAS CARTERAS COLECTIVAS.

Las utilidades que las carteras colectivas, los fondos mutuos de inversión, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes administrados por sociedades fiduciarias distribuyan o abonen en cuenta a sus suscriptores o partícipes no constituyen renta ni ganancia ocasional en la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos

financieros recibidos por el fondo o cartera colectiva cuando estos provengan de

- a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros.

Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

- b) Títulos de deuda pública.
c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

Cuando los suscriptores o partícipes a que se refiere el presente artículo soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros provenientes de la cartera colectiva o fondo, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 258-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 258-2. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS EN LA IMPORTACIÓN, CONSTRUCCIÓN O ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FIJOS.

El impuesto sobre las ventas que se cause en la adquisición, construcción o importación de activos fijos que no pueda ser descontado en el impuesto sobre las ventas del contribuyente, podrá descontarse de su impuesto sobre la renta del año de adquisición, construcción o importación, o de uno cualquiera de los años posteriores, hasta agotarlo.

Este descuento procederá también cuando los activos fijos se hayan adquirido, construido o importado a través de contratos de *leasing*.

Artículo 19. Artículo nuevo. Introdúzcase el artículo 682-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 682-1. GRADUACIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS.

Las sanciones pecuniarias contenidas en el Estatuto Tributario, diferentes de los intereses moratorios, corresponden a su valor máximo posible. La DIAN, en cada caso particular, deberá graduar la sanción, dependiendo de la gravedad de la falta, el perjuicio causado, la reiteración de la conducta, etc., buscando siempre que aquellas faltas que no hayan causado un perjuicio económico al fisco tampoco lo ocasionen para el contribuyente.

Para tal efecto, la DIAN deberá expedir una circular a sus funcionarios con los lineamientos

generales que deben primar en el momento de imponer una sanción.

Cuando la liquidación de la sanción sea a cargo del contribuyente, este podrá solicitar a la DIAN que dicha entidad la liquide a la luz de lo previsto en los incisos anteriores, caso en el cual el contribuyente se abstendrá de liquidar la sanción en espera de la liquidación de la misma por parte de la DIAN.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 851 DEVOLUCIÓN DE SALDOS A FAVOR.

Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables, el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.

La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 21. Modifíquese el artículo 9° del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9°. IMPUESTO DE LAS PERSONAS NATURALES, RESIDENTES Y NO RESIDENTES.

Las personas naturales, nacionales o extranjeras, residentes en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes con residencia en el país en el momento de su muerte están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios en lo concerniente a sus rentas y ganancias ocasionales, tanto de fuente nacional como de fuente extranjera.

Cuando en el primer año de residencia fiscal en Colombia las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con anterioridad a la fecha de ingreso al país,

dichas rentas de fuente extranjera no se gravarán en Colombia. Cuando en año de abandono de la residencia fiscal en Colombia las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con posterioridad a la fecha de salida del país, dichas rentas de fuente extranjera del año de salida del país no se gravarán en Colombia.

Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país en el momento de su muerte solo están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 10 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10 RESIDENCIA PARA EFECTOS TRIBUTARIOS.

Se consideran residentes en Colombia para efectos tributarios las personas naturales que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Permanecer continua o discontinuamente en el país por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario, incluyendo días de entrada y salida del país, durante el respectivo año gravable;
2. Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 21 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 21. CONCEPTO DE SOCIEDAD EXTRANJERA.

Se consideran extranjeras las sociedades u otras entidades constituidas de acuerdo con leyes extranjeras y cuyo domicilio principal esté en el exterior.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23-1. NO SON CONTRIBUYENTES LOS FONDOS DE INVERSIÓN, LOS FONDOS DE VALORES Y LOS FONDOS COMUNES.

No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios las carteras colectivas, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias.

La remuneración que reciba por su labor la entidad que administre el fondo o cartera colectiva

constituye un ingreso gravable para la misma sobre la cual se aplicará retención en la fuente.

Los ingresos del fondo o cartera colectiva, previa deducción de los gastos a cargo del mismo y de la contraprestación de la sociedad administradora se distribuirán entre los suscriptores o partícipes al mismo título que los haya recibido el fondo y en las mismas condiciones tributarias que tendrían si fueran percibidos directamente por el suscriptor o partícipe, sin que sea posible diferir su realización tributaria para un período gravable distinto a aquel en el cual el Fondo o cartera colectiva haya devengado contablemente el respectivo ingreso, momento en el cual se aplicará la retención en la fuente que corresponda, independientemente de que se hayan pactado cláusulas de no reparto de utilidades, de reparto parcial o de reparto a la liquidación del fondo o cartera colectiva.

Lo dispuesto en el inciso final del artículo 48 y en el artículo 56 no se aplicará a las entidades que trata el presente artículo.

Para efectos de determinar el componente inflacionario no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, percibido por personas naturales, se aplicará lo dispuesto en el artículo 39. Cuando se trate de personas jurídicas se determinará de conformidad con el artículo 40.

Interprétese con autoridad que tampoco se consideran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros, de que trata el Capítulo V de la Ley 101 de 1993 y el Fondo de Promoción Turística de que trata la Ley 300 de 1996.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 123 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 123. COSTOS Y GASTOS EN EL EXTERIOR. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Si el beneficiario de la renta fuere una persona natural extranjera o una sucesión de extranjeros sin residencia en el país, o una sociedad u otra entidad extranjera sin domicilio en Colombia, la cantidad pagada o abonada en cuenta solo es deducible si se acredita la consignación del impuesto sobre la renta retenido en la fuente.

Proceden como deducción los gastos devengados por concepto de contratos de importación de tecnología, patentes y marcas en la medida que se haya practicado la retención en la fuente correspondiente.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 245. TARIFA ESPECIAL PARA DIVIDENDOS O PARTICIPACIONES RECIBIDOS POR SOCIEDADES Y ENTIDADES EXTRANJERAS Y POR PERSONAS NATURALES NO RESIDENTES.

Los dividendos o participaciones provenientes de utilidades que de haberse distribuido a una

sociedad nacional hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, que sean percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia, por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia y por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, serán del treinta por ciento (30%). El impuesto de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

Artículo 27. *Reubicación de oficinas.* A partir del 1° de enero de 2019, las siguientes oficinas quedarán reubicadas así:

- a) La Oficina de Recursos Tributarios, encargada de conocer y fallar todos los recursos interpuestos por los contribuyentes, quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- b) La Oficina de Normativa y Doctrina, encargada de dar respuesta a las consultas formuladas por los contribuyentes, y de emitir interpretaciones de carácter general y particular, quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- c) La Defensoría del Contribuyente quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno nacional queda facultado para hacer los ajustes presupuestales y administrativos que demande la reubicación de las oficinas antes mencionadas.

Artículo 28. *Participación de la Defensoría del Contribuyente.* A partir del 1° de enero de 2019, la Defensoría del Contribuyente, de oficio o a solicitud de parte, participará en todas las etapas del proceso de auditoría, determinación, discusión y cobranza de impuestos, así como en general en las relaciones que se desarrollen entre el contribuyente y la administración tributaria, velando siempre por la defensa de los derechos de los contribuyentes y la debida aplicación de las normas tributarias. Para tal efecto, cada vez que lo considere adecuado, la Defensoría del Contribuyente producirá un oficio dirigido al funcionario competente que esté conociendo del negocio respectivo, indicándole los argumentos que a su juicio deben ser tenidos en cuenta en defensa del contribuyente.

El funcionario que conozca del caso para decidir los asuntos de los contribuyentes deberá valorar los oficios que produzca la Defensoría del Contribuyente, dejando constancia expresa de las razones por las que se aparta de los mismos cuando tome una decisión contraria.

La Defensoría del Contribuyente alertará al Ministro de Hacienda y Crédito Público de aquellos casos en los que considere que no se están respetando los derechos del contribuyente y en los que no exista discrepancia de criterios que justifique el proceder de la Administración Tributaria.

Artículo 29. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 12-1, 28-1, 40, 41, 81, 81-1, parágrafo del artículo 90, 115-2, 116, 118, 124-1, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 242, 246, 258, 292, 292-1, 292-2, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 294-2, 295, 295-1, 295-2, 296, 296-1, 296-2, 297, 297-1, 297-2, 298, 298-1, 298-2, 298-3, 298-4, 298-5, 298-6, 298-7, 298-8, literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 342, 343, 485-1, 491 y el libro cuarto del Estatuto Tributario.

IV. Consideraciones generales

1. El proyecto de ley en cuestión tiene como punto de partida la concepción según la cual son muy elevadas las tasas de tributación en Colombia y que, casi exclusivamente por esta causa, se desestiman el ahorro y la inversión privada y, por lo tanto, el crecimiento económico. Además, la estructura tributaria es cada vez más complicada tanto para los contribuyentes como para su recaudo por parte de la DIAN.

Se afirma que esto trae consigo altos niveles de evasión tributaria y contrabando, lo cual hace insuficientes los recursos fiscales del Estado colombiano, calculando que por estos conceptos se dejan de percibir \$ 87 billones (9.5% del PIB). En ese sentido, este proyecto de ley pretende, en primer lugar, atacar la evasión y el contrabando. En ese sentido, en el artículo 1° se establece una serie de acciones que deben ser llevadas a cabo por la DIAN para cumplir con semejante propósito.

Sin embargo, no se tienen en cuenta los resultados y las dificultades de la actual política de lucha contra la evasión y el contrabando, así como de las posibilidades de su fortalecimiento en el marco de las normas actualmente vigentes. Así mismo, tampoco se especifican los mecanismos que harían posible obtener los niveles de recaudación esperados (\$ 120 millones adicionales en el período 2019-2022 hasta obtener un recaudo cercano al 2.5% del PIB en ese último año por este concepto).

De esta manera, el proyecto de ley incurre en lo que podría denominarse como “fetichismo normativo”, en cuanto que le atribuye un poder de transformación casi mágico a la expedición de la norma. Se hace caso omiso de que la obtención del tipo de resultados que se espera depende, tal y como lo sugiere la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), por una parte, del fortalecimiento institucional de la DIAN, el cual incluye la ampliación de la planta de personal, su vinculación a la carrera administrativa, el mejoramiento de su

nivel salarial y la atención a su capacitación y formación especializada, así como un mayor esfuerzo orientado a la modernización de la plataforma tecnológica para el procesamiento de la información y del robustecimiento presupuestal de la entidad, el cual permita contar con los recursos necesarios para hacer viable lo anterior.

Por otra parte, la misma Comisión indica que se debe llevar a cabo una profunda modificación en las condiciones de la tributación dirigida a la simplificación del sistema impositivo, la implementación de mecanismos para facilitar los trámites de los contribuyentes y la promoción de un paradigma de confianza de la ciudadanía en torno a la relación que conceptualmente existe entre el pago de los impuestos y los servicios ofrecidos por un Estado social de derecho.

No obstante, no debe pasar desapercibido el hecho de que fenómenos tales como la evasión y, particularmente, el contrabando se presentan junto con la existencia de un amplio sector informal en la economía colombiana toda vez que el proceso de formalización del sistema económico no se reduce a la “buena voluntad” de los agentes o a su registro en los sistemas estatales de información y el pago de las contribuciones legales, sino que requiere de la presencia de oportunidades para el desarrollo del sector productivo nacional (en actividades agrícolas, industriales y de servicios con un componente de cada vez mayor complejidad tecnológica), en cuyo fomento debe ser principal promotor el Estado.

2. En la Exposición de Motivos del proyecto de ley se argumenta que la alta tasa de tributación se debe a los siguientes aspectos, sobre los cuales se formulan propuestas de reducción, simplificación o eliminación:

1. El IVA no descontable sobre los bienes de capital
2. Los aranceles a las importaciones de bienes de capital
3. El gravamen a los movimientos financieros (GMF)
4. El Impuesto de Industria y Comercio confiscatorio y en cascada
5. Impuestos de registro
6. La proliferación de estampillas que carecen de justificación
7. La renta presuntiva
8. El Impuesto a la Riqueza (patrimonio)
9. La tarifa nominal del impuesto sobre la renta (34% - 43%)
10. La no deducibilidad de costos y gastos

En este sentido, el proyecto de ley se concentra en plantear incentivos tributarios para los empresarios (internos y extranjeros), asumiendo el argumento según el cual la reducción de impuestos a las empresas contribuye automáticamente con el aumento de la inversión y, por consiguiente, se estimula el crecimiento económico. Una consecuencia esperada más consiste en que el volumen de recaudo no se reduciría, sino que se incrementaría, debido a: 1) la presunta mayor disposición de los contribuyentes para tributar, siendo menor la carga asumida por cada uno; y 2) el mayor dinamismo de la economía en su conjunto.

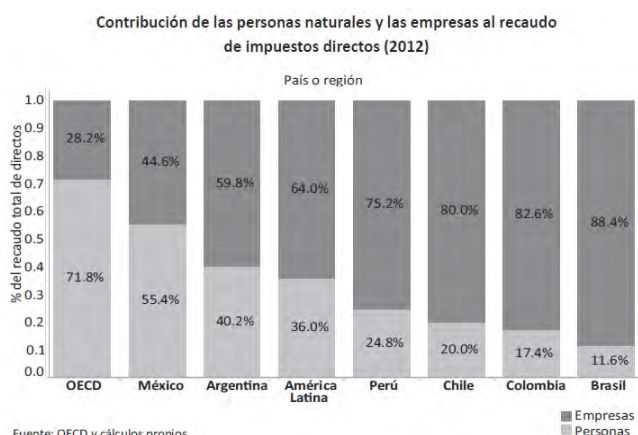
Pero semejante argumento se encuentra fundamentado en un aspecto parcial de la teoría económica convencional, ignorando otras variables que determinan el nivel de la inversión, tales como, por ejemplo, la tasa de interés, los costos de los insumos para la producción, la tasa de cambio, la mayor o menor disponibilidad de recursos tecnológicos, la adecuada calificación de la mano de obra, las características de la competencia en los mercados específicos, la existencia y la orientación de políticas sectoriales e, incluso, las expectativas de los mismos agentes, basadas en aspectos tanto estructurales como coyunturales de los escenarios local, nacional y global.

Es decir, aunque se puede aceptar que la reducción de impuestos genera efectos favorables sobre la inversión, los mismos pueden llegar a ser contrarrestados por causa de comportamientos adversos de las demás variables económicas. Por lo tanto, no resulta satisfactorio el planteamiento que inspira el proyecto de ley, puesto que los automatismos de los que hace gala solamente existen en los libros de texto de la teoría económica convencional.

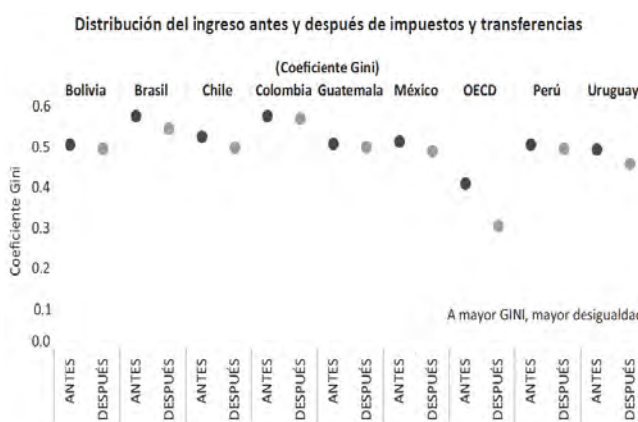
Además, no todo tipo de inversión tiene el mismo efecto sobre el conjunto de la economía en la medida en que para el impulso del desarrollo económico es de vital importancia la inversión productiva, cual es la relacionada con la producción de bienes y servicios, la generación de empleo, los encadenamientos productivos, etc.; o sea que los beneficios que resultan de este tipo de inversión trascienden el ámbito de la empresa que la lleva a cabo. Mientras tanto, la así llamada “inversión en portafolio” es fundamentalmente especulativa y termina solamente beneficiando a los agentes económicos directamente involucrados con ella y constituyéndose como un factor adverso con respecto al fortalecimiento del aparato productivo de las economías subdesarrolladas, como es el caso de la colombiana. Entonces llevar a cabo acciones para la promoción de la inversión productiva es el camino correcto, pero no el estímulo a las llamadas “inversiones en portafolio” o especulativas.

Ahora bien, de acuerdo con el informe elaborado por la arriba citada Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), puede afirmarse que la carga impositiva (en impuestos directos) asumida por las empresas resulta proporcionalmente mayor que la correspondiente a las personas naturales: en la gráfica 1 se puede observar que, para 2012, el aporte de las empresas era del 82.6%, mientras que el de las personas apenas el 17.4%. Comparando la situación con la de América Latina, en promedio las empresas aportan el 64% del recaudo y las personas el 36%. Para el caso del promedio de la OCDE, las empresas pagaban 28.2% y las personas el 71.8% de los impuestos directos recaudados.

Gráfica 1



Gráfica 2



Así pues, en un primer momento, en cuanto que las empresas son los agentes económicos que cumplen con la función de la inversión y, por consiguiente, con la producción de bienes y servicios y la generación de empleo, resulta conveniente que se lleve a cabo la reducción de su carga impositiva. Sin embargo, esta medida debería estar acompañada del incremento de la tributación hecha por las personas naturales que perciben dividendos de dichas empresas y otras rentas, además de poseer patrimonios de considerable magnitud. Ese fue el camino recorrido por los países de mayor desarrollo económico y social de la OCDE durante la segunda mitad del siglo XX y que da cuenta del carácter progresivo de sus correspondientes sistemas tributarios, o sea, sistemas tributarios que contribuyen con la reducción de la concentración del ingreso (gráfica 2).

Aquí, entonces, cabe mencionar una importante ausencia temática en el proyecto de ley en términos de que no se plantea la manera específica de reemplazar el volumen de ingresos que deja de recaudar el Estado colombiano en virtud de la reducción de impuestos a las empresas, simplemente se invita a tener fe en el efecto mágico de la norma (de nuevo el fetichismo normativo), en cuanto a: 1) la efectividad que tendría la lucha contra la evasión y el contrabando, 2) el aumento de la inversión y el crecimiento económico que se pretende provocar con la expedición de la norma. Pero en caso de no obtener estos resultados, situación que debe contemplarse con seriedad, ¿cuáles serían las fuentes alternativas de recursos a las cuales tendría que recurrirse para llenar el vacío dejado por esta reforma? La respuesta más

adecuada, en concordancia con los parámetros internacionales, sería profundizar en los impuestos directos, particularmente sobre las personas de más altos ingresos.

No obstante, una de las dificultades existentes a propósito de la tributación directa en Colombia consiste en que la forma del registro no permite hacer claramente la distinción con respecto a cuáles activos son de las empresas y cuáles son de sus dueños. Entonces, con el objetivo de estimular tributariamente a las empresas para que incrementen la inversión productiva y, a la vez, evitar la elusión y evasión de sus propietarios, la reforma sobre el sistema impositivo debe contemplar la adecuación de los sistemas de información en el sentido de lograr una clara distinción entre los activos de una y otra parte. De esta manera podría avanzarse en la progresividad del sistema tributario colombiano, reduciendo la carga que actualmente pesa sobre los hombros del sector de asalariados y, en cambio, asignarla al sector de mayores ingresos y, por tanto, con mayor capacidad de tributación.

Así pues, la necesaria reorientación del sistema impositivo colombiano debe atender semejante situación de inequidad, de la cual el Informe de la Comisión expone:

“En particular, el no gravar los dividendos y otorgar altos beneficios al ahorro financiero se refleja en bajas tasas de tributación promedio en los segmentos de mayores ingresos, que reciben principalmente este tipo de rentas de capital...

La exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital favorecen a quienes tienen más capacidad de tributar. Estimativos de Alvaredo y Londoño (2012) sugieren que en Colombia el 1% de la población de mayores ingresos concentra el 20% del ingreso total, un porcentaje elevado comparado con la proporción que este mismo segmento de la población concentra en países como España, Francia, Alemania, Reino Unido, Argentina y varios países de Asia. Además, a diferencia de estos países, el gravamen promedio sobre el ingreso que recibe este 1% de la población es relativamente bajo, equivalente apenas al 11%. Este gravamen promedio se reduce aún más, a 4%, para el 0,1% de la población que recibe los ingresos más altos.

Estos resultados están vinculados al hecho de que en estos segmentos de la población, los dividendos –exentos de impuesto a la renta– constituyen entre el 30% y el 70% de los ingresos (pp. 53, 56, 57)”.

Ahora bien, el proyecto de ley no toma en consideración esta situación y, más bien, plantea que existen “tasas confiscatorias” sobre el segmento poblacional de mayores ingresos. En ese sentido se entiende el ejemplo que se emplea en la Exposición de Motivos, a propósito de una persona natural que en su cuenta de ahorros tiene un depósito de diez mil millones de pesos (\$ 10.000.000.000):

(Cifras en \$)	SITUACION 2016 Con impuesto a la riqueza, y renta presuntiva	CON REFORMA 2017 Con renta presuntiva y con impuesto a la riqueza	SITUACION IDEAL Sin impuesto a la riqueza y sin renta presuntiva
1 Valor depositado en una cuenta de ahorros	10,000,000,000	10,000,000,000	10,000,000,000
2 Interés nominal anual	7.00% 700,000,000	700,000,000	700,000,000
3 Inflación anual	5.75% 575,000,000	575,000,000	575,000,000
4 Rendimiento real (interés nominal - inflación)	1.25% 125,000,000	125,000,000	125,000,000
5 Imp. a la riqueza	96,000,000	96,000,000	-
6 Renta presuntiva (3.5% del patrimonio)	300,000,000	350,000,000	-
7 Impuesto de renta	80,999,665	105,614,730	26,913,450
8 GMF sobre rendimientos (interés nominal x 4/00)	2,800,000	2,800,000	2,800,000
9 Total Renta + Riqueza + GMF (Renglones 5+7+8)	179,799,665	204,414,730	29,713,450
Tasa de tributación/rendimiento real	144%	164%	24%

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la renta presuntiva y el impuesto a la riqueza generan tasas de tributación confiscatorias sobre el ahorro (144% sobre el rendimiento real en 2016, **para una persona con un patrimonio de \$10.000 millones**). Con la reforma tributaria acometida en 2016, la tasa de tributación sobre el rendimiento real se incrementó al 164%, como resultado del aumento en la renta presuntiva y la mayor tasa del impuesto de renta aplicable a **las personas rentistas de capital**. Lo ideal sería adoptar el estándar internacional que no grava el patrimonio ni establece una renta presuntiva sobre el mismo, caso en el cual la tributación sería del 24%.

Esta situación explica por qué muchos colombianos **han resuelto cambiar su residencia fiscal a otra jurisdicción impositiva** y muchos han optado, inclusive, por renunciar a la ciudadanía colombiana.

O sea que, en realidad, no se pretende beneficiar a las personas que derivan sus ingresos del trabajo, puesto que no es factible encontrar un ejemplo de un trabajador que pueda depositar en su cuenta de ahorros la suma de diez mil millones de pesos (\$ 10.000.000.000). Más bien, la reforma beneficiaría exclusivamente a aquellas que obtienen rentas del capital, rentas que no contribuyen con el aumento del nivel de la inversión, la producción y el empleo nacional. Y estas rentas del capital terminan, por el contrario, articulándose a dinámicas de tipo especulativo (la llamada “inversión en portafolio”) o constituyendo el flujo de fuga de capitales hacia paraísos fiscales. De todas maneras, resulta interesante observar el tono comprensivo con el cual se hace referencia hacia este último fenómeno al final del fragmento de la Exposición de Motivos anteriormente citado.

De hecho, el proyecto de ley también es contradictorio en cuanto que insiste en que las tasas de tributación en Colombia son de las más altas del planeta, pero, por otro lado, señala que todavía es posible aumentar la carga impositiva entre un 4-5% del PIB. Al respecto, podría preguntarse: siendo que la reforma consiste en una reducción de

los impuestos que deben pagar las empresas y el sector de mayores ingresos, entonces ¿sobre quién pesará dicho aumento de la carga impositiva? O ¿acaso será necesario reducir el gasto público para cubrir el eventual faltante? Por supuesto, para responder estos interrogantes es preciso atender a los principios constitucionales de equidad y de progresividad enunciados en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

En su obra *Hacienda pública* (1992, 2015), el profesor Juan Camilo Restrepo, sobre la equidad de la tributación indica lo siguiente:

“... uno de los criterios básicos de la tributación consiste en no imponer las cargas fiscales sin consultar la capacidad de pago de los contribuyentes. Pues bien, en eso consiste básicamente la aplicación del principio de la equidad en materia tributaria: en aplicar con rigor el criterio de que las cargas fiscales se distribuyen en función de la capacidad de pago de cada cual” (p. 485).

A su vez, en torno a la progresividad, afirma que consiste en que

“... se consulte siempre la capacidad de pago de los obligados tributariamente, o dicho en otras palabras, que quien más tiene más pague. De ahí que se diga que existen vínculos cercanos entre el principio de la equidad y el de la progresividad. Un sistema tributario que hiciera recaer en su conjunto mayores cargas relativas sobre quienes tienen menos capacidad de pago sería a la vez un sistema que se alejaría del cumplimiento de la meta tanto de la equidad como de la progresividad” (p. 487).

Por último, cabe indicar que en el proyecto de ley nada se menciona respecto del mejoramiento de las condiciones de tributación para el resto de la población. Es decir, no se plantean reducciones de los impuestos sobre el consumo o sobre los ingresos laborales, a pesar de que este tipo de medidas podrían contribuir con el aumento del consumo y, por lo tanto, con el aumento de la demanda agregada y el crecimiento económico toda vez

que, como ya se ha mencionado en esta ponencia, la reducción de impuestos a los empresarios no necesariamente (o automáticamente) redundaría en un aumento de la inversión.

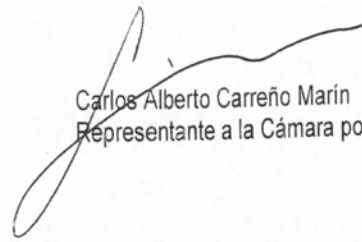
V. Conclusión

En el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia se enuncia que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. No obstante, no puede considerarse que estos principios sean lo que en la práctica caractericen al actual sistema tributario colombiano. En esa medida, toda reforma al mismo debería estar inspirada por el propósito de alcanzar plenamente o, cuando menos, aproximarse lo más posible a dichos principios. Sin embargo, es posible también afirmar que la reforma tributaria propuesta en este proyecto de ley no contribuye con el cumplimiento del mandato constitucional ni mucho menos crea las condiciones para la modernización del sistema tributario colombiano y, por el contrario, tiende a profundizar su condición de inequidad, ineficiencia y represividad.

VI. Proposición

Conforme a las anteriores consideraciones, me permito **rendir ponencia negativa al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara de Representantes**, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, y, en consecuencia, solicito amablemente a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el proyecto de ley referido.

De los honorables Congresistas,



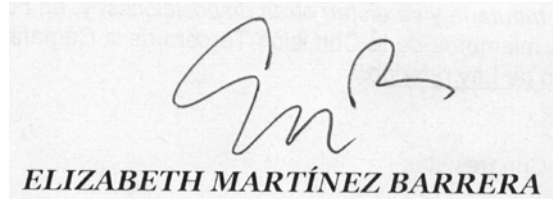
Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara por Bogotá Distrito Capital

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 12 de octubre de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría *el Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 080 de 2018* Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Representante **Carlos Alberto Carreño Marín** y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 083 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia.

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO

Comisión Quinta Constitucional Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7ª N° 8-68 Oficina 536

Ciudad

Referencia: Superintendencia de Industria y Comercio

Observaciones al Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara

Honorable Representante Ferro:

En atención a la comunicación identificada con el número de radicación 18-259189 del 5 de octubre de 2018, mediante la cual solicita a esta Superintendencia remitir sus consideraciones con respecto al Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia*, ponemos a su disposición nuestras observaciones frente al contenido de esta iniciativa legislativa en los siguientes términos:

1. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

1.1. Generalidades sobre la inhabilidad para participar en licitaciones públicas y para celebrar contratos con las entidades estatales.

La Superintendencia de Industria y Comercio considera que la finalidad contenida en el

artículo propuesto es útil para los propósitos¹ de endurecer las sanciones administrativas por violación del Régimen de Competencia², particularmente, de aquellas que merecen mayor reproche tales como las que tienen que ver con la colusión en contrataciones públicas. En efecto, por razones evidentes, la propuesta puede ayudar a contrarrestar y disuadir la comisión de conductas anticompetitivas en el contexto de dichas contrataciones que son las que regula la Ley 80 de 1993.

De acuerdo con ello, esta Entidad coincide con las consideraciones esbozadas por el ponente en el sentido de que, si bien la Ley 1474 de 2011 prevé en su artículo 27³ la inhabilidad para contratar con el Estado por un término de 8 años como consecuencia de la celebración de un acuerdo restrictivo de la libre competencia económica en una licitación pública, lo cierto es que esta medida depende en todo caso de la duración de la acción penal.

¹ Artículo 3° de la Ley 1340 de 2009. “Propósitos de las actuaciones administrativas. <El artículo 2° del Decreto número 2153 de 1992 fue derogado expresamente por el artículo 19 del Decreto número 3523 de 2009> Modifícase el número 1 del artículo 2° del Decreto número 2153 de 1992 que en adelante será del siguiente tenor:

Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica. Parágrafo. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá en cuenta los propósitos de que trata el presente artículo al momento de resolver sobre la significatividad de la práctica e iniciar o no una investigación, sin que por este solo hecho se afecte el juicio de ilicitud de la conducta”.

² Cabe recordar que los propósitos de las actuaciones administrativas en materia de libre competencia económica, según la Ley 1340 de 2009, son: (i) la libre participación de las empresas en el mercado; (ii) el bienestar de los consumidores y; (iii) la eficiencia económica.

³ Artículo 27 de la Ley 1474 de 2011. “Acuerdos restrictivos de la competencia. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 410^a, el cual quedará así:

El que en un proceso de licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso se concertare con otro con el fin de alterar ilícitamente el procedimiento contractual, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para contratar con entidades estatales por ocho (8) años.

Parágrafo. El que en su condición de delator o clemente mediante resolución en firme obtenga exoneración total de la multa a imponer por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en una investigación por acuerdo anticompetitivos en un proceso de contratación pública obtendrá los siguientes beneficios: reducción de la pena en una tercera parte, un 40% de la multa a imponer y una inhabilidad para contratar con entidades estatales por cinco (5) años”.

Por tal motivo, la propuesta de la iniciativa legislativa bajo estudio busca facultar a esta Superintendencia para declarar la inhabilidad como consecuencia de una sanción administrativa con independencia de la duración y resultado de la acción penal.

Adicionalmente, tal y como está redactado el proyecto, con este se busca hacer extensiva la declaratoria de inhabilidad a cualquier conducta anticompetitiva, incluso si esta no se refiere a la colusión en licitaciones públicas de que trata el numeral 9 del artículo 47 del Decreto número 2153 de 1992.

1.2. Término de la declaratoria de inhabilidad (inciso 4° artículo 1°)

El inciso materia de análisis establece lo siguiente:

“La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años”.

Frente al presente punto, esta Superintendencia pone a su consideración la posibilidad de disminuir el tiempo de inhabilidad propuesto en la iniciativa legislativa, a fin de garantizar que tal medida no sea considerada desproporcionada⁴ a la luz de postulados constitucionales vigentes frente a la adopción de medidas sancionatorias y que el

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 2017. En esta jurisprudencia se resume el contenido básico del test de proporcionalidad:

“Por tratarse de un tema decantado por la jurisprudencia constitucional no es necesario explicar ampliamente el contenido de esos subprincipios. Basta con señalar que la proporcionalidad del medio se determina mediante una evaluación de su “idoneidad para obtener el fin (constitucionalmente legítimo de acuerdo con el principio de razón suficiente); necesidad, en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados; y proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que el fin que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad”. Los dos primeros suponen un análisis de medios afines, en el que se estudia (i) si un medio es potencialmente adecuado para satisfacer un fin legítimo perseguido por el órgano que adopta la medida, y (ii) si existen medios alternativos que eviten la restricción de un principio o la hagan menos intensa; el tercero, a su turno, se concentra en determinar si esa medida satisface tan ampliamente un principio constitucional que se justifica una restricción (menor) de otro principio o fin constitucional. También vale la pena precisar que la Corte en algunos de sus primeros fallos estudiaba la “razonabilidad” de las medidas dentro del subprincipio de idoneidad del juicio de proporcionalidad, mientras en otros, lo hacía en pasos separados. En realidad, el examen tiene los mismos pasos sin importar si se separa la legitimidad del fin de la idoneidad o adecuación de la medida. Para profundizar en el tema, se pueden consultar las Sentencias C-475 de 1997, T-015 de 1994, C-022 de 1996, C, T-230 de 1994, C-475 de 1997, C-584 de 1997, C-309 de 1997, C-392 de 2002 y T-916 de 2002”.

término de la sanción administrativa no resulte irrazonable e injustificadamente más gravoso que el de la inhabilidad prevista en el tipo penal descrito en el artículo 27 de la Ley 1474 de 2011.

Por otra parte, de la lectura del inciso materia de análisis se advierte que la inhabilidad a la que allí se hace referencia, operaría de manera automática sin que medie dosificación alguna de tal sanción de acuerdo con la naturaleza y gravedad de la conducta cometida.

Por tal motivo, y atendiendo a que esta Entidad es la Autoridad Nacional en materia de libre competencia, proponemos que la redacción del inciso sea modificado a fin de que sea la Superintendencia de Industria y Comercio quien pueda dosificar el cuántum de la inhabilidad, dependiendo de la mayor o menor gravedad de la conducta anticompetitiva cometida.

1.3. Restringir la inhabilidad a conductas relacionadas con colusión en licitaciones públicas y que no se haga extensiva a conductas anticompetitivas

Frente al presente punto, esta Superintendencia entiende que el objetivo del Proyecto es el de incorporar “una causal de inhabilidad para participar en los procesos contractuales adelantados por las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración

Pública, impuesta dicha inhabilidad a aquellas personas, ya sean naturales o jurídicas, que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la violación del régimen de competencia, esto con el fin de combatir las prácticas de Acuerdos Anticompetitivos, en cualquier forma en que se presente”⁵.

Lo anterior supone que el Legislador, mediante esta iniciativa, propone modificar parcialmente el Estatuto General de Contratación de la Administración, particularmente, mediante la adición de un literal (L) al numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993. Como es claro, esta disposición prevé la posibilidad de imponer inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, a aquellas personas que incurran o se encuentren en alguno de los supuestos enunciados y desarrollados en dicha disposición. De esto se colige que la imposición de inelegibilidades opera en el estricto marco de la contratación pública.

Dicho en otras palabras, hace pleno sentido que la inhabilidad se imponga como consecuencia de la infracción del Régimen de Libre Competencia Económica, siempre que la conducta infractora se trate de aquellos acuerdos de que trata el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1993⁶.

Por las razones expuestas esta Superintendencia pone a su consideración la siguiente propuesta de modificación al texto del proyecto:

Proyecto de ley	Propuesta Superintendencia de Industria y Comercio
<p>“ARTÍCULO 1°. Adicionar el literal (L) al numeral primero (1°) del artículo octavo (8°) de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. De las Inhabilidades e Incompatibilidades para contratar.</p> <p>Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:</p> <p>(...)</p> <p>(I) Las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables Administrativamente por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o de socios controlantes, a sus matrices y a sus subordinadas</p>	<p>“ARTÍCULO 1°. Adicionar el literal (L) al numeral primero (1°) del artículo octavo (8°) de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.</p> <p>Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:</p> <p>(...)</p> <p>(I) Las personas naturales o jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente, <u>por la Superintendencia de Industria y Comercio</u>, por la comisión <u>celebración de los acuerdos de conductas prohibidas por el régimen de competencia que trata el numeral 9 del artículo 47 del Decreto número 2153 de 1992</u>, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Asimismo, la inhabilidad se extenderá a las sociedades de las que hagan parte dichas personas, siempre que estas hayan actuado en calidad de administradores, representantes legales, miembros de junta directiva o, igualmente, si fueren</p>

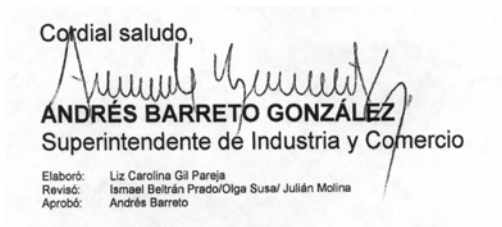
⁵ Proyecto de ley número 083-18C de 2018, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia.

⁶ Numeral 9 del artículo 47 del Decreto número 2153 de 1992 según el cual:
 “**ARTÍCULO 47. ACUERDOS CONTRARIOS A LA LIBRE COMPETENCIA.** Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente Decreto se consideran contrarios a la libre competencia, entre otros, los siguientes acuerdos:
 (...)
 9. Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas”.

Proyecto de ley	Propuesta Superintendencia de Industria y Comercio
<p>y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá por un término de veinte (20) años”.</p>	<p>de socios controlantes, a así como también se hará extensiva a sus matrices y a sus subordinadas y a las sucursales de sociedades extranjeras, con excepción de las sociedades anónimas abiertas. La inhabilidad prevista en este literal se extenderá hasta por un término de veinte veinte ocho (208) años., según la dosificación que determine la Superintendencia de Industria y Comercio en cada caso”.</p>

Cualquier observación o inquietud en relación con el contenido de estos comentarios, quedamos a su disposición para resolverlo.

Cordial saludo,



CONTENIDO

Gaceta número 851 - Martes, 16 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 023 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones; acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 110 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política; y acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 174 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.	1
Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.	15
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley 080 de 2018 Cámara de Representantes, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.	38
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al Proyecto de ley número 083 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adiciona una causal de inhabilidad para celebrar contratos con entidades estatales por la comisión de conductas prohibidas por el régimen de competencia.	49