



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1036

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 41 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

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2019 CÁMARA**

*por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del Estatuto Tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara “por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones”.

#### **1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por el honorable Congresista Miguel Ángel Barreto Castillo, Senador de la República y miembro del Partido Conservador Colombiano. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2019 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2019.

El proyecto es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia, y la Mesa Directiva, mediante la comunicación CTCP 3.3 - 113-19 del

30 de agosto de 2019 y recibido el 02 de septiembre de 2019, designa como ponentes a los honorables Representantes a la Cámara Nubia López Morales (coordinadora), Carlos Alberto Carreño Marín, Yamil Hernando Arana Padauí y Edwin Alberto Valdés Rodríguez.

La naturaleza técnica y especializada de la presente iniciativa de ley impuso la necesidad de solicitar una prórroga el día 23 de septiembre de 2019, en aras de contar con argumentos técnicos y con conceptos institucionales por parte de las entidades competentes del Gobierno nacional. La prórroga fue aprobada y recibida el día 30 de septiembre de 2019, por lo que el actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido y exposición de motivos, adicionar un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, referente a los servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). De esa manera, se propone que el transporte aéreo de pasajeros se incorpore dentro de los servicios que actualmente se encuentran gravados con la tarifa especial del cinco por ciento (5%).

Por cuenta del presente proyecto de ley, la gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales se convertiría en un nuevo bien, que por vía del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, también estaría gravado con la tarifa del cinco por ciento (5%).

Con ambas medidas como eje central, el autor busca directamente la reducción y simplificación e impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar

la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros.

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara consta de cinco (5) artículos, incluida la vigencia.

El **artículo 1°** se refiere al transporte aéreo de pasajeros como un servicio gravado con el 5% dentro del Estatuto Tributario.

El **artículo 2°** por su parte, se refiere a la gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 en un bien gravado con el 5% dentro del Estatuto Tributario.

El **artículo 3°** elimina el numeral (3°) del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976, el cual hace referencia a: “Causan impuesto de timbre nacional: (...) 3) La salida al exterior de nacionales y extranjeros residentes en el país, quinientos pesos (\$ 500.00)”.

El **artículo 4°** determina que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, garantizarán que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectivamente y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

Finalmente, el **artículo 5°** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

### 4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones*, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

### 5. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones del autor del Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, esta iniciativa encuentra su principal fundamento en la necesidad de “otorgar un tratamiento tributario especial que permita estimular la industria del turismo y reducir la carga tributaria para que se traduzca en disminución del precio final al consumidor y fomentar la demanda del servicio de transporte aéreo”.

Los destinatarios de la modificación legal que se propone serían los usuarios del servicio aéreo.

En términos del autor, “aumentará el consumo del servicio, pues se ha demostrado que el mayor grado de acceso del usuario al servicio de transporte aéreo, evidenciado en los indicadores de tráfico aéreo y población, se explica entre otras razones, por la reducción de las tarifas aéreas”.

El autor del proyecto de ley también recuerda en su exposición de motivos que:

*“En el caso específico del transporte aéreo existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del tiquete, retener o pagar, y muchos de ellos con exenciones muy particulares que hacen difícil el proceso de recaudo y pago, y en muchos casos exige devoluciones mediante procedimientos manuales en los aeropuertos, utilizando recursos adicionales de las aerolíneas y haciendo menos placentera la experiencia de viaje del usuario”.*

La preocupación principal del autor se explica en que esta situación impone barreras artificiales en el sector del turismo y del transporte aéreo y que se traducen en precios elevados y poco accesibles para los usuarios. Argumenta que “en Colombia la carga tributaria y los cargos administrativos representan casi el 55% del valor total de un tiquete que se ofrece en un vuelo internacional, lo que evidentemente atenta contra la competitividad del sector, genera desgaste administrativo para las aerolíneas y define una política que no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino que antepone el ánimo recaudador en una industria que se ha mostrado eficiente”.

Nos corresponde como ponentes del proyecto de ley revisar el diagnóstico presentado coligado a la problemática expuesta y estudiar si la alternativa señalada en el proyecto de ley (esto es, reducción de impuestos) es la más conveniente a la luz de las diferentes herramientas analíticas de orden constitucional, legal y tributario.

### COMENTARIOS DE LOS PONENTES

#### Sobre el transporte aéreo en Colombia

En primera medida, merece la pena destacar el crecimiento exponencial de las cifras relativas al transporte aéreo en Colombia.

“De acuerdo con el último informe de Estudios Sectoriales de la Aeronáutica Civil, el transporte aéreo en Colombia entre enero y septiembre de 2018 pasó a movilizar 27 millones 600 mil pasajeros, 2,7% más en comparación con los 26 millones 915 mil usuarios transportados en 2017”<sup>1</sup>.

En términos más globales, “durante todo el año pasado (2018), se transportaron 37,7 millones de viajeros, lo que representa un incremento del 6,1% frente al 2017. En el mes de diciembre de

<sup>1</sup> Aeronáutica Civil de Colombia, 25 de octubre de 2018. “Positivas cifras de crecimiento del transporte aéreo en Colombia”. En línea: <http://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Positivas-cifras-de-crecimiento-del-transporte-a%C3%A9reo-en-Colombia.aspx>.

2018 se reportó un crecimiento del 13,5%, donde 425.000 pasajeros más se movilizaron en el último mes del año, con relación al mismo periodo del 2017. Respecto a los viajeros internacionales, el mismo informe de la Aeronáutica Civil revela que en diciembre 2018 se transportaron 1.480.000 pasajeros más que en el mismo mes del 2017, lo cual representa un crecimiento de 12,1% para el año, al pasar de 12.279.000 viajeros a 13.756.000 pasajeros movilizadas en el 2018”<sup>2</sup>.

Según Juan Carlos Salazar Gómez, director de la Aeronáutica Civil, este repunte se ha debido principalmente a la consolidación del sector aéreo en Colombia, la autorización de 18 nuevas rutas al interior y 35 al exterior del país, además del aumento de frecuencias de algunas aerolíneas.

Por el movimiento que se está presentando en este año 2019, las proyecciones apuntan a una movilización que rodea los 40 millones de viajeros.

“Preveo un comportamiento positivo y aspiramos a que supere con creces la cifra de 40 millones de pasajeros. Me atrevo a decir que llegaríamos a los 41 millones de pasajeros, pasando de 37,8 millones en el 2018. Esto sería un síntoma muy favorable de cómo el transporte aéreo está aportando al desarrollo económico del país y a la conectividad aérea, porque no necesariamente todas las nuevas rutas van al mercado principal en Bogotá, sino que vemos un gran dinamismo en rutas regionales”<sup>3</sup>.

Con todo lo anterior, será muy probable que para el año 2030, Colombia alcance la meta de movilizar hasta 100 millones de viajeros al año.

El extraordinario desempeño del sector aéreo se atribuye, en buena medida, a la industria, promoción y comportamiento de otro sector clave en la economía nacional: el turismo.

“La aviación se ha convertido en un papel importante para el desarrollo de la industria regional del turismo (...) las dos se encuentran interrelacionadas una de la otra. En materia de competitividad, la industria de la aviación respalda al turismo y la actividad empresarial internacional al suministrar la única red de transportación rápida a escala mundial”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Portafolio, 19 de enero de 2019. “Transporte aéreo cerró el 2018 con cifras récord”. En línea: <https://www.portafolio.co/economia/transporte-aereo-cerro-el-2018-con-cifras-record-525394>.

<sup>3</sup> Portafolio, 25 de julio de 2019. “El país movería más de 40 millones de viajeros aéreos, por primera vez”. En línea: <https://www.portafolio.co/negocios/el-pais-moveria-este-ano-mas-de-40-millones-de-viajeros-en-avion-531939>.

<sup>4</sup> Salazar Betancourt, Diego Armando. 2018. Impacto del turismo en la Aviación de Colombia. En línea: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20041/SalazarBetancourtDiegoArmando2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

### **Sobre el transporte aéreo y su relación con el turismo en Colombia**

Está claro que el Estado colombiano considera el transporte aéreo un servicio público esencial, lo cual pone de manifiesto su papel como un factor vital para el desarrollo económico nacional y para la movilidad de las personas y la carga.

En medio de ese escenario, la relación del transporte aéreo con el turismo está dado por una necesaria interrelación y complementariedad. Los asuntos de competitividad, conectividad aérea, seguridad aeroportuaria y promoción turística están transversalmente orientados para que se beneficien ambas industrias. De hecho, el contenido de la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis entiende que esa relación es crucial y por eso centra su atención en ella.

Además, en el estudio académico de Salazar Betancourt (2018) encontramos un análisis igualmente focalizado en la relación turismo - transporte aéreo a nivel general, y en las respuestas que en materia de infraestructura y conectividad ofrece la aviación civil en Colombia de cara a las exigencias del crecimiento del sector turismo, en un nivel más específico.

La hipótesis del documento parte de una realidad innegable y es que el crecimiento del turismo (10% del PIB mundial y generador de uno de cada once empleos el planeta<sup>5</sup>) impone la necesidad de incrementar las capacidades del sector aéreo para enfrentar la demanda de movilidad de pasajeros.

No obstante, atendiendo la lectura del informe de Fedesarrollo, *Competitividad en el transporte aéreo en Colombia*, se encuentra que “el transporte aéreo presta un servicio a una gran variedad de sectores, inclusive más grandes que el turismo. Por ejemplo, el 30% de las ventas del sector se hacen al sector comercio, el cual incluye una gran cantidad de sub-sectores. El transporte aéreo jalona varios sectores de la economía colombiana y particularmente, en algunos casos de estudio relevantes, es el principal facilitador de su desarrollo”<sup>6</sup>.

En ese sentido, cualquier medida que tome el legislador ordinario sobre el arreglo institucional del sector aéreo traerá consecuencias de gran envergadura para un sinnúmero de sectores que determinan la estabilidad macroeconómica del país.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Martínez Ortiz, Astrid y García Romero, Helena. 2016. *Competitividad en el transporte aéreo en Colombia* Informe final de Fedesarrollo a Fontur. Informe Fedesarrollo. En línea: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3280/Repor\\_Junio\\_2016\\_Martinez\\_y\\_Garcia.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3280/Repor_Junio_2016_Martinez_y_Garcia.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

### **Conceptos institucionales sobre el proyecto de ley**

Dada la relevancia del transporte aéreo para el país (con su bien señalado crecimiento); la necesidad compartida de reforzar la industria del turismo y; el interés por construir un documento de ponencia con el mayor número posible de argumentos técnicos y especializados, era necesario reunir todas las razones de viabilidad y conveniencia jurídicas.

Por esa razón, el grupo de ponentes solicitó el 9 de septiembre de 2019 a la Dirección General de la DIAN, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte, a la Superintendencia de Puertos y Transportes y a la Aeronáutica Civil de Colombia, un concepto institucional sobre Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara. El propósito final era comprender la magnitud del impacto de la iniciativa sobre los sectores involucrados y cuantificar sus efectos.

#### **Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Mediante respuesta recibida el día 12 de septiembre de 2019, el Ministerio de Hacienda contestó que “iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, para lo cual se solicitará comentarios a las Direcciones competentes para conocer del asunto”. A día de hoy, no conocemos todavía una posición precisa sobre las implicaciones del proyecto ni de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

#### **Concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**

La Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) revisó el articulado y exposición de motivos del Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara y argumenta en su análisis que “los beneficios tributarios son excesivos, distorsionan las tasas efectivas de tributación y generan inequidad horizontal” y que “no se considera conveniente la consagración de nuevos incentivos dirigidos a impulsar el sector turismo”.

Como sustento de lo anterior, la DIAN constata la existencia de numerosos instrumentos cuya aplicación contribuyen a impulsar el sector turismo, objetivo que persigue la iniciativa sometida a revisión. Por ejemplo:

#### **ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL**

**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 con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y tres por ciento (33%) para el año gravable 2019, treinta y dos por ciento (32%)

para el año gravable 2020, treinta y uno por ciento (31%) para el año gravable 2021 y del treinta por ciento (30%) a partir del año gravable 2022.

**Parágrafo 5°.** Las siguientes rentas están gravadas a la tarifa del 9%:

a) Servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de 20 años;

b) Servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de hasta doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2016, dentro de los diez (10) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de 20 años. El tratamiento previsto en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

c) A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta ley, por un término de diez (10) años.

d) A partir del 1 de enero de 2019, servicios prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen en municipios de igual o superior a doscientos mil habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un término de diez (10) años, siempre y cuando el valor de la remodelación y/o ampliación no sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor de adquisición del inmueble remodelado y/o ampliado, conforme a las reglas del artículo 90 de este Estatuto Para efectos de la remodelación y/o ampliación, se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana o en su defecto de la Alcaldía Municipal del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

e) Las rentas exentas a las que tengan derecho las personas naturales que presten servicios hoteleros conforme a la legislación vigente en el momento de la construcción de nuevos hoteles, remodelación y/o ampliación de hoteles, no estarán sujetas a las limitantes previstas en el numeral 3 del artículo 336 de este Estatuto.

f) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos que se construyan en

municipios de hasta 200.000 habitantes, tal y como la certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los diez (10) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley por un término de veinte (20) años.

g) A partir del 1 de enero de 2019, los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náutico, que se construyan en municipios de igual o superior a 200.000 habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a 31 de diciembre de 2018, dentro de los cuatro (4) años siguientes a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, por un término de diez (10) años.

**Artículo 424. Bienes que no causan el impuesto.** Los siguientes bienes se hallan excluidos del impuesto y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto sobre las ventas. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria Andina vigente:

14. El combustible para aviación que se suministre para el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros y de carga con origen y destino a los departamentos de Guainía, Amazonas, Vaupés, San Andrés Islas y Providencia, Arauca y Vichada.

**Artículo 476. Servicios excluidos del impuesto sobre ventas.** Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y bienes relacionados:

10. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia a departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompóx en el departamento de Bolívar y Tolú, en el departamento de Sucre.

26. A partir del 1 de enero de 2019, estarán excluidos de IVA los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial:

a) Zona de régimen aduanero especial de Urabá, Tumaco y Guapi.

b) Zona de régimen aduanero especial de Inírida, Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo.

c) Zona de régimen aduanero especial de Maicao, Uribí y Manaure.

**Artículo 481. Bienes exentos con derecho a devolución bimestral.** Para efectos del impuesto sobre las ventas, únicamente conservarán la calidad de bienes y servicios exentos con derecho a devolución bimestral.

d) Los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo,

según las funciones asignadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 300 de 1996. En el caso de los servicios hoteleros la exención rige independientemente de que el responsable del pago sea el huésped no residente en Colombia o la agencia de viaje.

De igual forma, los paquetes turísticos vendidos por hoteles inscritos en el registro nacional de turismo a las agencias operadoras, siempre que los servicios turísticos hayan de ser utilizados en el territorio nacional por residentes en el exterior.

**Artículo 530. Se encuentran exentos del impuesto de timbre.** Están exentos del impuesto de timbre:

27. Los contratos de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial de pasajeros y de carga.

**Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.**

**Artículo 97. Deducción por nuevas inversiones realizadas para el transporte aéreo en las zonas apartadas del país.** Las aerolíneas privadas que incrementen el número de vuelos semanales con las mismas tarifas de las aerolíneas estatales, a las zonas apartadas del país que presentan serias dificultades de acceso, podrán deducir de su renta bruta el valor de las nuevas inversiones realizadas en el año o período gravable, que sean necesarias para extender sus operaciones a dichas zonas del país, siempre y cuando estas inversiones no se realicen en terrenos y no sean objeto de otras deducciones previstas en el Estatuto Tributario. El Gobierno nacional reglamentará la aplicación de esta norma.

El valor a deducir por este concepto no podrá en ningún caso exceder del quince por ciento (15%) anual de la renta líquida del contribuyente calculada antes de deducir tales deducciones.

**Concepto de la Aeronáutica Civil de Colombia**

Finalmente recibimos de la Aeronáutica Civil de Colombia, un documento que reitera el crecimiento de la industria aérea, asunto que se verifica en el hecho de que se ha triplicado el mercado de transporte aéreo de pasajeros en el periodo 2005-2018 pasando de 12 millones en el año 2005 a cerca de 38 millones de pasajeros en el año 2018.

La Aerocivil destaca que ese crecimiento positivo de la industria, mismo con el que empezamos la redacción de la presente ponencia, se debe en gran parte a que la entidad ha venido desarrollando una infraestructura aeroportuaria acorde con las necesidades de las regiones, y especialmente en zonas a las cuales antes no llegaba una aeronave. Hoy día hay una mejor oferta de rutas aéreas y existe un mayor interés

de las aerolíneas, inclusive de las de bajo costo o llamadas low cost, para entrar a operar a nuevos destinos, precisamente bajo la garantía de contar con aeropuertos con mejores servicios.

Seguidamente, el ente reconoce que el proyecto de ley en cuestión podría dar cabida a un alivio tributario para la carga impositiva que finalmente cubre al usuario de transporte aéreo.

### **Sobre la iniciativa privativa del ejecutivo**

Para finalizar, es de vital importancia recordar en esta ponencia los límites que impone la iniciativa privativa del ejecutivo y la naturaleza original del presente proyecto de ley.

En consonancia con la Sentencia C-256 de 1997 y el artículo 154 de la Constitución Política, ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo **si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste**, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que, si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen.

*De manera taxativa, la Constitución ha enunciado las leyes de exclusivo origen gubernamental, en cuanto, según ella dispone, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”:*

- *Las que se refieren a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas.*

- *Determinación de la estructura de la Administración Nacional y creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; reglamentación sobre creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; creación o autorización para constituir empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.*

- *Concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales.*

- *Establecimiento de las rentas nacionales y fijación de los gastos de la administración.*

- *Leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.*

- *Organización del crédito público.*

- *Regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional.*

- *Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*

- *Las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.*

- *Las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que **decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.***

- *Facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.*

Ahora bien, consideramos viable continuar con el trámite legislativo del presente proyecto de ley siempre que, de conformidad con los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, podamos contar con *la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, [como] una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental*<sup>7</sup>.

La coadyuvancia, en línea con las Sentencias C-987 de 2004, C-889 de 2006, C-714 de 2008, C-838 de 2008, C-617 de 2012 y C-031 de 2017 y el artículo Ley 5ª de 1992, art 142, parágrafo, **sólo podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias** y, además:

*La forma como se constata dicha aquiescencia en un proyecto de ley de iniciativa reservada del Gobierno nacional no ha sido objeto de regulación. Ante tal circunstancia, la Corte ha referido a este fenómeno con el nombre del aval gubernamental, destacando que el mismo **puede provenir de una manifestación expresa de los ministros, así como de actos inequívocos en los que se demuestra su complacencia con el contenido de la materia sometida a aprobación.***

Entendemos esta iniciativa de ley como una medida que puede resultar propicia no tanto para el impulsar el sector del turismo, sino más bien, para **fortalecer el acceso al transporte aéreo nacional por parte sus consumidores finales.**

En virtud de lo anterior, sometemos la continuación del proyecto en el Congreso de la República, hasta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se manifieste de manera explícita, clara y suficiente con el concepto sobre el impacto fiscal que generaría la propuesta presentada en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Y, en consecuencia, conocer directamente sobre la posibilidad de un aval gubernamental que permita que este proyecto se convierta en Ley de la República.

<sup>7</sup> Constitucional e Colombia. Sentencia C-031 de 17. Actora: Yenny Estepa Hurtado. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

### Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **dar primer debate** al Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congressistas,

  
 NUBIA LÓPEZ MORALES  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

(...)

5. El transporte aéreo de pasajeros.

**Artículo 2°.** Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). **Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):**

(...)

5. La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

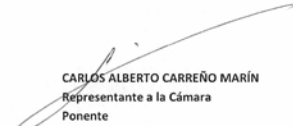
**Artículo 3°.** Elimínese el numeral (3°) del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, garantizarán que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectivamente y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

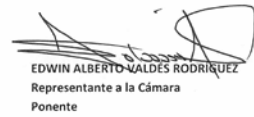
**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

  
 NUBIA LÓPEZ MORALES  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI  
 Representante a la Cámara  
 Ponente


  
 EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

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

Bogotá, D.C. 15 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, *por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes Nubia López Morales, Yamil Hernando Arana Padauí, Carlos Alberto Carreño Marín, Edwin Alberto Valdés Rodríguez 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**

\*\*\*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2019 CÁMARA

*“por medio de la cual se prorroga la Ley 538 de 1999; se modifican los artículos 1° y 2° y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número **128 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se prorroga la Ley 538 de 1999; se modifican los artículos 1° y*

2º y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

### 1. Trámite legislativo

Esta iniciativa fue radicada el 6 de agosto de 2019 por la honorable Senadora Aydeé Lizarazo Cubillos y los honorable Representantes Atilano Alonso Giraldo A, Diego Javier Osorio J y Luciano Grisales Londoño.

Fui notificado de la designación como ponente para primer debate el 5 de septiembre de 2019. Me fue autorizada una prórroga cuya comunicación recibí el día 30 de septiembre de los corrientes.

Se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que hasta este momento se hayan pronunciado.

### 2. Objeto y contenido del proyecto

La iniciativa sometida a estudio cuenta con tres (3) artículos, a través de los cuales se busca modificar los artículos 1 y 2 de la Ley 538 de 1999, con el fin de prorrogar el recaudo de la emisión de la estampilla Pro Universidad del Quindío, ya que el plazo ordenado por la Ley 538 vence en diciembre de 2019 y se requiere dar continuidad a las obras que se adelantan con el recaudo de la misma.

### 3. Marco Constitucional y Jurisprudencial

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 150 de nuestra carta política, que en su numeral 12 establece que:

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

(...)

*12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*

(...)

Por su parte el artículo 338 de la Constitución Política dispone que:

*Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

(...)

Este artículo hace referencia al **Principio de legalidad tributaria:**

Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario, según el cual “**no puede**

**haber tributo sin representación**” (“*nullum tributum sine lege*”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso -órgano representativo por excelencia-, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al Gobierno en sus diversos niveles.

La Corte Constitucional en Sentencia C-875/2005 en relación con los artículos aquí relacionados ha manifestado que:

*“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República desarrollar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En ejercicio de dicha atribución, y a partir del análisis de razones políticas, económicas o simplemente de conveniencia, le corresponde al Congreso como expresión del citado principio de legalidad, crear los tributos, predeterminar sus elementos esenciales, definir las facultades tributarias que se confieren a las entidades territoriales, establecer los procedimientos y métodos para su recaudo, y deferir a las autoridades administrativas, en caso de estimarlo conveniente, el señalamiento de las tarifas de las tasas y contribuciones, conforme a los condicionamientos previstos en la Constitución y la ley”.*<sup>11</sup>

En este mismo sentido la corte Constitucional en Sentencia C- 873 de 2002, frente al artículo 338 de nuestra carta política, resaltó:

**Estampilla de entidades territoriales-** Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado.

*El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.*

### 4. Marco Legal

<sup>11</sup> Sentencia C-875/2005 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.



En materia tributaria, el Congreso de la República goza de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre y cuando la misma se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determinan la obligación tributaria sustancial, como para prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes.

Con la Reforma Tributaria del año 2000, Ley 633 de diciembre 29 de 2000, “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, en su artículo 95, se estableció la destinación de los recursos provenientes de las estampillas para las instituciones universitarias, así:

**Artículo 95. Las instituciones universitarias que tengan vigente ley de Estampilla Universitaria, que hayan terminado la construcción de sus sedes o subsedes, destinarán a partir de la vigencia de la presente ley sus recursos de la siguiente forma: Treinta por ciento (30%) para adquisición de equipos de laboratorio, recursos educativos, apoyo a la investigación, transferencia de tecnología y dotación, treinta por ciento (30%) para mantenimiento y servicios, 20% para contribuir al pasivo pensional de la Universidad respectiva y veinte por ciento (20%) para futuras ampliaciones.** (Negrilla fuera de texto).

*Parágrafo. Se excluyen de este artículo las instituciones cuya construcción de sedes o subsedes, amortización de créditos y las futuras ampliaciones se encuentren vigentes, las cuales una vez hayan cumplido se aplicará lo establecido en el presente artículo.*

*Los excedentes liberados del servicio de la deuda tendrán libre destinación.*

Adicionalmente, la reforma tributaria del año 2003, Ley 863 de 2003, “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, a través de su artículo 47, estableció:

**Artículo 47. Retención por estampillas.** *Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.*

Así mismo la Ley 1697 de 2013 “por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de

Colombia”, en su artículo 4, establece la forma como se deben destinar los recursos provenientes de la emisión de estampillas Pro Universidades, en los siguientes términos:

**Artículo 4°. Destinación de los recursos.** *Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país. Propendiendo siempre con estos recursos por la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Para ello, los Consejos Superiores de las universidades estatales definirán los criterios técnicos para la aplicación de esta directriz.*

*Parágrafo 1°. Durante los primeros cinco años de entrada en vigencia de la presente ley, los recursos asignados a la Universidad Nacional de Colombia se destinarán prioritariamente a la construcción, reforzamiento, adecuación, ampliación, mantenimiento y dotación de la planta física y espacios públicos en cada una de las ocho sedes actuales de la Universidad y de las que se constituyan en el futuro en otras regiones del país, y para la construcción y dotación del Hospital Universitario de la Universidad Nacional de Colombia.*

*Parágrafo 2°. Los recursos recaudados a través de esta ley no hacen parte de la base presupuestal de las universidades estatales.*

Y frente al recaudo de estos recursos, creó el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, así:

**Artículo 10. Recaudo.** *Créese el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.*

## **5. La Universidad del Quindío hoy**

La Universidad del Quindío cuenta hoy con más de 17.000 estudiantes en la modalidad presencial y a distancia. Tiene a su haber 7 facultades:

- Ciencias Económicas y administrativas.
- Ciencias Agroindustriales.
- Ciencias humanas.
- Ciencias de la salud.
- Ciencias básicas y tecnologías.
- Educación y.

- Facultad de ingenierías.

Los programas en Total suman 23.

Para desarrollar sus tres frentes básicos: docencia, investigación y extensión dispone de:

- Instituto interdisciplinario de las ciencias.
- Laboratorio de optoelectrónica.
- Instituto de bellas artes.
- Laboratorio de investigaciones biomédicas [Manuel Elkin Patarroyo].
- Planta piloto de alimentos.
- Granja agroindustrial bengala.
- Laboratorio de lenguas.
- Laboratorio de aguas.
- Laboratorio de análisis químico de suelos.
- Laboratorio de poscosecha.
- Laboratorio de biología.
- Laboratorio de química.
- Laboratorio de física.
- Centro de salud.
- Parroquia universitaria de pentecostés.
- Centro de internet.
- Coliseo cubierto.
- Emisora UFM estéreo (este proyecto se concretó con el apoyo de otras instituciones).
- Piscina.
- Cancha de fútbol.
- Pista atlética.
- Cancha múltiple de baloncesto.
- Microfútbol y voleibol.
- Biblioteca infantil [alegría de leer].
- Biblioteca central [Euclides Jaramillo Arango].

En la parte de infraestructura física, hay que destacar también el:

- Bloque Administrativo número 1 de Rectoría.
- Bloque administrativo número 2 (Antigua Biblioteca).
- Bloque de la facultad de medicina.
- Bloque de bienestar universitario.
- Bloque de la facultad de ingenierías.
- Bloque de la facultad de educación.
- Bloque de la facultad de ciencias económicas y administrativas.
- Bloque del centro de mantenimiento y antiguo bloque de contaduría.<sup>2</sup>

El 26 de abril de 2018 Uniquindío realizó su Novena Rendición de Cuentas

*Para el 2017 la Universidad contó con un presupuesto de 164.774 millones de pesos, de los cuales 70.165 millones fueron por aportes. El gasto no fue mayor a los 118.000 millones. No obstante, también se hizo un llamado al Gobierno nacional para que reestructure las formas de financiación del programa Ser Pilo Paga, ya que está afectando el presupuesto de la universidad pública.*

*En tanto a la cobertura estudiantil se aumentó en un 70%. Actualmente la Universidad del Quindío cuenta con siete facultades, que disponen de 48 programas entre pregrados y posgrados. Doce de ellos hoy están reconocidos como programas de alta calidad por su nivel de excelencia, preparación y pertinencia en el contexto social, una de las razones por las cuales la población estudiantil creció de 16.991 en el 2014 a 18.174 para el 2017. La ampliación de cobertura en programas nocturnos y el mejoramiento de los Centros de Atención Tutorial (CAT) ubicados en diferentes puntos del Valle del Cauca y Eje Cafetero, también aportan un buen número de estudiantes. Se espera que finalizando el 2018 se tenga entre estudiantes de pregrado y posgrado, un aproximado de 19.000 universitarios.*

*Como una de las exigencias del CNA para la Acreditación Institucional de Alta Calidad, el rector **José Fernando Echeverry**, posesionó durante el 2017, a:*

*- 30 docentes de planta que entraron a enriquecer y cualificar la nómina profesoral de la institución, de esta forma se completó una nómina de 249 profesores de planta tiempo completo y 29 de medio tiempo.*

*- Se consolidaron en la lista 202 docentes de contrato para tiempo completo y 21 para medio tiempo. Finalmente, se redujo a 605 los docentes de hora cátedra, respondiendo así a un promedio de 37.9 estudiantes por cada profesor.*

*“Estos 1.106 docentes que nos acompañan, se han formado paulatinamente para atender a los más de 17.000 estudiantes, con una educación pertinente a los contextos disciplinarios en los que se enmarcan. En los últimos cinco años los docentes han actualizado sus conocimientos adelantando especializaciones, maestrías y doctorados, cualificación que se ha aumentado significativamente en los últimos cinco años”, sostuvo el rector.*

*Adicional a eso, la universidad muestra con orgullo el número de profesores que son reconocidos por Colciencias como docentes Eméritos, Seniors, Asociados y Juniors, y que han apoyado a lo largo de su trayectoria la formación de los estudiantes a través de proyectos, semilleros y centros de investigación.*

*Dentro de los procesos académicos:*

*- Se han hecho 31 reformas curriculares de 23 pregrados y 8 posgrados, una política que*

<sup>2</sup> <https://portal.uniquindio.edu.co/>

define criterios para la permanencia estudiantil, reduciendo el número de deserción. Así mismo se han elaborado 12 propuestas de programas nuevos (5 pregrados y 7 posgrados), una reforma estudiantil de posgrado, en donde los estudiantes de últimos semestres puedan ver espacios académicos de posgrados y permitirles formular su proceso de graduación.

En aras de una expansión positiva y una mejora de condiciones físicas para que la comunidad cuente con el mejor ambiente para el desarrollo de las actividades académicas, de investigación y extensión, se ha llevado a cabo la elaboración de varios proyectos de infraestructura entre los que se encuentra la remodelación del auditorio “Euclides Jaramillo Arango”; comedor estudiantil; construcción del Bloque 50 años; Bloque de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables; Media Torta Cultural; dotación de laboratorios; adecuación de oficinas administrativas, entre otros. **Todas estas obras fueron financiadas con recursos CREE, utilidades de los convenios y la estampilla de la Universidad del Quindío.**

Todas las facultades de la universidad participaron con proyectos de extensión. El año pasado cerró con 269 proyectos, de ellos 125 de carácter solidario; 102 remunerados y 42 sociales. Se desarrolló la gestión de proyectos de extensión, un software que se utiliza para hacerle seguimiento, monitoreo y control a los diferentes proyectos, lo cual permite agilidad, optimizar los tiempos, manejo de indicadores y verificación de información.

En el año 2017 la Universidad del Quindío obtuvo ingresos por 19.380.892.702 millones de pesos por servicios de extensión. Se espera la liquidación para determinar qué le queda a la universidad para incorporarlo al presupuesto. La institución también avanza en la extensión a través de prácticas y pasantías que para el año anterior tuvo 2.770 y 384 estudiantes respectivamente.

Se resaltó el positivo impacto social a través del programa CEPAS, con 6 proyectos para niños vulnerables y el Semillero Universitario, que cuenta con dos proyectos, uno de desarrollo vocacional y otro enfocado hacia las pruebas Saber 11°.

El área de Bienestar Institucional es una de las mayores fortalezas que tiene la Universidad del Quindío así lo expresó el Rector, destacando la cobertura que tiene, los programas que presenta y la calidad de atención. Los beneficiados para el año 2017 fueron 2.758 en cultura y ciudadanía; 6.191 en deportes y recreación; 5.729 en desarrollo humano y, 1.959 en los servicios del Centro de Salud. También se hizo visible el aumento de beneficiarios en comparación con el año 2012, resaltando la participación de externos y la atención a minorías étnicas y personas con necesidades especiales.

En el año 2017, 2.352 estudiantes fueron beneficiados a través del Apoyo económico compensado, apoyo comedor y apoyo de transporte, con un costo de 451.567.518 millones de pesos. De igual forma, los estudiantes recibieron apoyos económicos de otra índole costándole a la universidad 1.362.055.500 millones de pesos. El rector destacó la creación de Bienestar Institucional en los centros de atención tutorial, CAT y los servicios odontológicos que se prestan en ellos, al tiempo de destacar los logros deportivos y culturales obtenidos a nivel local, siendo la Uniquindio sede de varios eventos nacionales e internacionales.

Por último, cabe destacar que desde el año 2004 se había iniciado un recorrido donde han unido esfuerzos académicos para lograr la Acreditación Institucional de Alta Calidad. Este logro que a todos nos enorgullece sigue el camino hacia el mejoramiento continuo y hay que mantenerlo, lo cual quiere decir que para el 7 de marzo de 2021 se debe radicar el documento para la renovación de la Acreditación, con nuevos requerimientos como un 40% de programas acreditados; una mayor planta de profesores; mayor infraestructura; aumentar la movilidad estudiantil y docente y la obligatoriedad de graduarse con b1 en lengua extranjera, entre otros. El camino es permanente a través de las estrategias a seguir para lograr la renovación. Ya se entregó la acreditación a toda la comunidad quindiana, tal como lo afirma José Fernando Echeverry quien también agradeció al Gobierno, a los administrativos, docentes, graduados, estudiantes y a toda la comunidad en general por haber hecho parte del camino hacia esta trascendental meta lograda recientemente.<sup>3</sup>

**Para el año 2018, según el informe de rendición de cuentas la Universidad cuenta con:**

- 34 Programas de pregrado.
  - 24 presenciales.
  - 10 a distancia.
- 15 Programas de Posgrado.
  - 11 maestrías.
  - 3 doctorados.
  - 1 especialización (médico quirúrgico).
- 17.161 Estudiantes.
  - **16.808 Pregrado**
    - 9.486 presencial
    - 7562 diurno
    - 1924 nocturno
  - **353 posgrado**
    - 7.322 distancia.
      - 6.198 tradicional.

<sup>3</sup> <https://noticias.uniquindio.edu.co/uniquindio-realizo-su-novena-rendicion-de-cuentas/>

- 1.124 virtual.

La base de investigación que realiza la Universidad cuenta con:

- 53 grupos categorizados.
- 23 grupos en preparación.
- 64 auxiliares estudiantes investigadores.
- 5 centros de investigación.
- 308 docentes investigadores.
- 114 categorizados.
- 67 proyectos de investigación.
- 127 semilleros.
- 1.181 participantes semilleros.
- 35 jóvenes investigadores.

El 37% de los docentes investigadores categorizados por Colciencias.

Cuenta con 70 convenios internacionales, entre ellas, La Universidad de Sevilla, UNAM, Universidad de Oviedo, Universidad de Extremadura, Universidad politécnica de Madrid.

80 Convenios sector Productivo, con: Alianza francesa, Universidad Eafit, Universidad de Antioquia, Contraloría General de la República, Fundación cardiointantil, Academia Colombiana de ciencias exactas, físicas y naturales, gobernación del Quindío.

Desde 1964 se han graduado 65.294 estudiantes.<sup>4</sup>

**a) Ejecución presupuestal Estampilla Universidad del Quindío**

En informe presentado por la Universidad del Quindío sobre la ejecución de la Estampilla Universidad del Quindío Ley 538 de 1999, el pasado 26 de agosto de 2019 a la Comisión Tercera, resalta que los recursos de la estampilla son solo autorizados por la Junta de Estampilla Universidad del Quindío, donde la última junta realizó la aprobación de dichos recursos con corte a 30 de junio de 2018, recursos que por ser de destinación específica, cuando no son ejecutados en la vigencia respectiva, pasan para ejecución en la siguiente.

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 31-12-2019
Proyectos POAI 2018 (PDI 2016 - 2025)		
Eje Estratégico I Universidad Pertinente		
Pilar 2 Investigación Pertinente		
Meta 1 Fortalecimiento Centros de Investigación		
Programa de apoyo a los centros de investigación y desarrollo tecnológico	\$1.000.000	\$1.000.000

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 31-12-2019
Meta 2 Fortalecer, mejorar y mantener la categorización de los grupos de Investigación		
Programa de fortalecimiento de los grupos de investigación	\$407.614.296	
Proyectos de Investigación de la facultad de Ingeniería	\$62.546.028	\$58.399.157
Proyectos de investigación de la facultad de educación	\$22.150.328	\$18.830.228
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias básicas	\$38.633.751	\$37.314.956
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias económicas	\$ 5.964.331	\$ 5.391.953
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias de la salud	\$34.997.507	\$34.759.753
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias agroindustriales	\$ 4.093.997	\$ 4.093.997
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias humanas	\$34.006.314	\$30.578.227
Meta 4 publicación de textos en revistas internacionales		
Apoyo a la publicación de textos en revistas internacionales	\$ 7.514.668	\$ 7.460.501
Meta 5 Plan de formulación y presentación de patentes		
Plan de apoyo a la formulación y presentación de patentes	\$25.479.728	\$19.960.798
Meta 8 Incentivos para participación de estudiantes en procesos de investigación		
Programa de fortalecimiento de competencias en investigación para la comunidad universitaria	\$384.881.911	\$33.307.243
Eje estratégico 2 universidad creativa		
Pilar 4 gestión creativa		
Meta 5 Adecuación, mejora y construcción de infraestructura física		
Construcción edificio agroindustria, plantas piloto y laboratorios	\$687.493.372	\$199.009.960
Adecuación del hospital San Juan de Dios	\$400.000.000	

<sup>4</sup> <http://www.uniquindio.edu.co/planeacion/documentos.php?id=2327>

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 31-12-2019
Optimización de baterías sanitarias del campus	\$117.957.571	
Pilar 5 bienestar y cultura creativa		
Meta 4 fortalecimiento permanencia y retención estudiantil		
Optimización de escenarios deportivos del campus universitario	\$279.339.916	\$206.656.491
<b>TOTAL</b>	<b>\$2.513.673.718</b>	<b>\$656.763.262</b>

Fuente: Informe de ejecución Recursos estampilla U.Q - Vigencia 2018 - Oficina Asesora de planeación y desarrollo.

**El informe de ejecución presupuestal con corte a 30 de junio de 2019, nos muestra:**

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 30 JUNIO 2019
Proyectos POAI 2018 (PDI 2016-2025)		
Eje estratégico 1 universidad pertinente		
Pilar 1 Calidad Académica		
Meta 1 Acreditación institucional y de programas académicos		
Apoyo a los procesos de acreditación institucional y de programas	\$60.000.000	\$12.633.000
Pilar 2 Investigación pertinente		
Meta 1 fortalecimiento centros de investigación		
Programa de apoyo a los centros de investigación y desarrollo tecnológico	\$14.993.000	\$14.993.000
Meta 2 Fortalecer, mejorar y mantener la categorización de los grupos de investigación		
Programa de fortalecimiento de los grupos de investigación		
Proyectos de investigación de la facultad de ingeniería	\$20.268.490	\$5.073.010
Proyectos de investigación de la facultad de educación	\$40.782.240	\$25.780.475
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias básicas	\$27.900.273	\$21.857.390

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 30 JUNIO 2019
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias económicas	\$ 3.137.820	
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias de la salud	\$23.914.349	\$16.991.635
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias agroindustriales	\$ 6.011.398	\$ 803.398
Proyectos de investigación de la facultad de ciencias humanas	\$15.685.080	\$ 9.175.165
Meta 4 Publicación de textos en revistas internacionales		
Apoyo a la publicación de textos en revistas internacionales	\$ 9.855.917	\$ 8.379.511
Meta 5 Plan de formulación y presentación de patentes		
Plan de apoyo a la formulación y presentación de patentes	\$35.918.930	\$35.918.529
Meta 8 incentivos para participación de estudiantes en procesos de investigación		
Programa de fortalecimiento de competencias en investigación para la comunidad universitaria	\$579.050.471	\$464.295.571
Convenio 120-2017 COLCIENCIAS	\$ 1.468.078	
Eje Estratégico2 Universidad creativa		
Pilar 4 gestión creativa		
Meta 5 adecuación, mejora y construcción de infraestructura física		
Estudios, diseños, consultorías y obras varias	\$ 25.000.000	
Construcción edificio de agroindustria, plantas piloto y laboratorios	\$400.570.000	\$ 20.952.851
Adecuaciones del Hospital San Juan de Dios	\$464.012.771	\$371.055.200
Pilar 5 bienestar y cultura creativa		

DETALLE	PRESUPUESTO ASIGNADO	EJECUCIÓN A 30 JUNIO 2019
Meta 4 fortalecimiento, permanencia y retención estudiantil		
Optimización de escenarios deportivos de campus universitario	\$ 67.749.206	\$ 67.749.206
Eje estratégico 3 universidad integradora		
Pilar 7 integradora con la internacionalización y la movilidad		
Meta 1 estudios y diseños construcción instituto de idiomas		
Construcción edificio instituto de idiomas y multilingüismo	\$148.436.281	\$123.979.350
TOTAL	\$1.944.754.304	\$1.199.637.291

Fuente: Informe de ejecución recursos estampilla U.Q. - vigencia 2019 (1 semestre) - oficina asesora de planeación y desarrollo.<sup>55</sup>

Los autores de la iniciativa nos muestran en la exposición de motivos que desde el año en que se inició el recaudo de la estampilla pro Universidad del Quindío, es decir, 2001 hasta lo que va corrido del año 2019, su recaudo asciende a \$11.197.054.386,03, arrojando unos rendimientos de \$1.032.356.634,81 para un total recaudado de \$12.229.411.020.84 a precios corrientes.

**Se hace necesario la prórroga de la estampilla pro Universidad del Quindío, para ejecutar las obras que en este momento se están llevando a cabo, o se tienen previstas y dar continuidad a los programas de investigación que se adelantan con las distintas facultades.**

En el mes de marzo de 2019, la oficina de planeación de la Universidad del Quindío publicó el proyecto de pliego de condiciones para:

**1. Obra de urbanismo complementarias y movilidad en el campus de la Universidad del Quindío., la cual cuenta con un presupuesto oficial con cargo certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el ministerio de Hacienda y Crédito Público número 219 de marzo 14 de 2019 por valor de \$3.456.616.661,43**

**Este proyecto de movilidad y obra de urbanismo está encaminado en dar cumplimiento a la Ley 361 de 1997, (por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y sus decretos reglamentarios),**

<sup>55</sup> Fuente: Informe de ejecución recursos estampilla U.Q. – vigencia 2019 (1 semestre) – oficina asesora de planeación y desarrollo.

*el cual estará articulado con el proyecto de articulación de escenarios deportivos a través de la construcción de un Boulevard paralelo al costado occidental de la cancha de fútbol, así mismo se tiene previsto la construcción de la portería vehicular número 2, que a la fecha es la única portería sin intervención alguna, se construirá una plataforma con sótano para el parqueo de motos y se pavimentará el parqueadero ubicado en el sector de la biblioteca infantil. Se construirán rampas peatonales, pompeyanos y se instalará señalización vial, que garantice la movilidad segura por todo el campus<sup>66</sup>.*

Además, se tiene previsto ejecutar las siguientes obras:

- Optimización de escenarios deportivos.
- Nuevos espacios para la docencia, investigación y extensión.
- Mejoramiento infraestructura física facultad de ciencias agroindustriales.
- Torre de innovación y multilingüismo 2020.
- Museo de ciencias naturales e investigación. 2021.
- Remodelación edificio facultades ciencias básicas y ciencias humanas (cambio de cubierta e instalación - fachada en panel arquitectónico).

**6. Análisis del contenido del proyecto de ley:**

Frente al primer artículo de la iniciativa se sugiere su eliminación toda vez que la ley debe conservar el fin para el cual fue creada, tal como fue aprobada en su momento permite que la Universidad del Quindío lleve a cabo todas y cada una de las metas propuestas en cuanto a: **Mejoramiento y Fortalecimiento de la Planta Física, Proyecto de recuperación, mantenimiento y sostenibilidad de la planta física, Adecuación de la planta física, terminación del campus, Mantenimiento preventivo y correctivo, brindar Equipamiento de bienestar para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad universitaria, brindar apoyo a la investigación.**

Y frente a la incorporación de contribuir al pasivo pensional, que se propone en este primer artículo, resulta innecesario, toda vez que el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 consagra que:

*Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la Ley, serán objeto de una retención equivalente a un 20% con destino a los*

<sup>66</sup> Invitación Pública número 014 del año 2019, Universidad del Quindío, Oficina asesora de planeación y desarrollo grupo de gestión de proyectos de regalías.

*fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.*

En este orden de ideas, es claro que en la actualidad existe una previsión legal sobre la materia, lo cual hace inócua la incorporación de una disposición al respecto, de lo contrario estaríamos generando una duplicidad normativa, al introducir nuevas normas frente a un mismo tema, lo que nos llevaría a presentar una inseguridad jurídica.

Se hace necesario que frente a estas iniciativas legislativas las disposiciones aquí reguladas sean claras y precisas, especialmente en materia tributaria, con el fin de salvaguardar los principios de legalidad y certeza de los tributos consagrados en nuestra carta política.

Es de resaltar que el pasivo pensional está constituido por obligaciones presentes y futuras, pero ciertas, cuyo valor se reconoce actualmente o se puede estimar de forma razonable con técnicas y fórmulas conocidas de matemáticas financieras y actuariales, tal como sucede con las pensiones, las cuotas partes pensionales, los bonos pensionales, los títulos pensionales y sus respectivas cuotas o partes, Etc.

Frente al artículo 2°, se hace necesaria su modificación, toda vez que lo que se busca es prorrogar en el tiempo el recaudo de la Estampilla con el fin de materializar las obras que a futuro beneficien a la comunidad universitaria, a la vanguardia de sus necesidades, a precios constantes de su creación y se lleven a feliz término los proyectos de investigación.

### **Proposición**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número **128 de 2019 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 538 de 1999, con su respectivo pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate.

De los honorables Representantes,

  
JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Ponente

### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se proroga la Ley 538 de 1999; se modifican los artículos 1° y 2° y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°.** *Modifíquese el título del Proyecto de ley número 128 de 2019 Cámara, el cual quedará así:*

**Proyecto de ley número 128 DE 2019 Cámara**, por la cual se modifica la Ley 538 de 1999.

**Artículo 2°.** Elimínese el artículo 1° del Proyecto de ley número 128 de 2019 Cámara, quedando como está en la Ley 538 de 1999 que la creó.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 538 de 1999, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Pro *Universidad del Quindío*, en la suma de veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000). El monto del recaudo se establece a precios constantes de 1998, conforme lo dispuesto en la ley 538 de 1999.

**Artículo 4°.** El artículo 3° del proyecto de ley, pasará a ser el artículo 2° quedando igual.

  
JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO  
Ponente

### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2019 CÁMARA**

*por la cual se modifica la Ley 538 de 1999.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 538 de 1999, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** Autorícese la ampliación de la emisión de la Estampilla Pro *Universidad del Quindío*, en la suma de veinte mil millones de pesos (\$20.000.000.000). El monto del recaudo se establece a precios constantes de 1998, conforme lo dispuesto en la ley 538 de 1999.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial.

De los honorable Representantes,

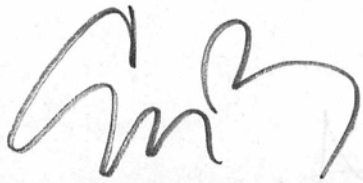
  
JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D.C. 15 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 128 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 538 de 1999, se modifican los artículos 1° y 2° y se dictan otras disposiciones*, presentado por el honorable Representante *John Jairo Roldán Avendaño*, 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 PARA  
PRIMER DEBATE DE LOS PROYECTOS  
ACUMULADOS PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 156 DE 2019 CÁMARA**

*por la cual se renueva la emisión de la  
estampilla “Universidad de los Llanos” 32  
años construyendo Orinoquia y se dictan otras  
disposiciones, y*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE  
2019 CÁMARA**

*por la cual se amplía la autorización a la  
asamblea departamental del Meta para ordenar  
la emisión de la estampilla “Universidad de los  
Llanos” y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2019

Doctor

**JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes.

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate de los proyectos acumulados: Proyecto de ley número 156 de 2019 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones* y Proyecto de ley número 177 de 2019 Cámara, *por la cual se amplía la autorización a la asamblea departamental del meta para ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Roldán Avendaño,

De manera atenta, y en cumplimiento a la designación efectuada por el Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate a los proyectos acumulados los proyectos acumulados: Proyecto de ley número 156 de 2019 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones*” y **Proyecto de ley número 177 de 2019 Cámara**, *por la cual se amplía la autorización a la asamblea departamental del meta para ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y se dictan otras disposiciones.*

**I. ORIGEN Y TRÁMITE**

Los textos de los proyectos de ley acumulados fueron radicados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes en su orden el 156 de 2019 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones*, por la honorable Representante *Maritza Martínez Aristizábal* y el 177 de 2019 Cámara, *por la cual se amplía la autorización a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y se dictan otras disposiciones*, por el honorable Representante *Jaime Rodríguez Contreras*.

Los proyectos de ley fueron remitidos a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representante, cuya Mesa Directiva designó como coordinador ponente al honorable Representante Edwin Alberto Valdés Rodríguez y como Ponentes a los honorables Representantes Nubia López Morales y Jhon Jairo Cárdenas Morán, proyecto que tiene como objeto Ampliar la autorización a la Asamblea Departamental del Meta y a los Concejos Municipales de cada una de sus entidades territoriales para que ordenen la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” creada mediante la Ley 1178 de 2007.

**II. HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS**

La Universidad de los Llanos (Unillanos), fundada en 1974 reconocida como Institución de Educación Superior IES de carácter público estatal del orden nacional, cuenta con 5 facultades: Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales, Ciencias Básicas e Ingeniería, Facultad de Ciencias Humanas y de Educación, Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias de la Salud.

La Infraestructura física de la Unillanos se compone de las siguientes sedes y centros de apoyo:

- **Sede Barcelona:** Sede principal ubicada en la vereda Barcelona ubicada en el km 12 vía Puerto López.
- **Sede San Antonio:** Villavicencio vía al Hospital principal de Villavicencio.



- **Sede El Emporio:** Villavicencio, vía a la glorieta de la grama

- **Ceres:** Los centros regionales de educación superior se encuentran distribuidos en varias zonas de la geografía nacional.

- **Infraestructura Complementaria:** granjas destinadas a campos de práctica y explotación agropecuaria en los municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Granada y Villanueva (Casanare).

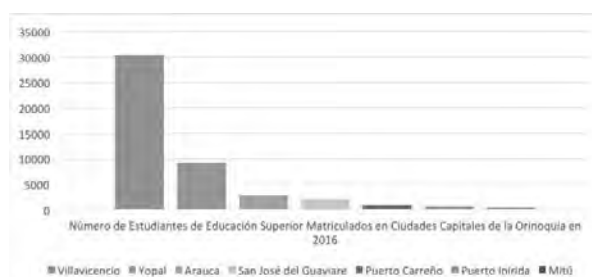
La Universidad de los Llanos es una Institución del orden nacional que desarrolla el servicio público de la Educación Superior, sujeta a inspección y vigilancia por el Ministerio de Educación Nacional.

### III. LA EDUCACIÓN COMO PILAR FUNDAMENTAL EN EL DEPARTAMENTO DEL META

Por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquia, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado, tal como se concluye de la comparación con las ciudades capitales de los 6 departamentos que conforman la región (Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta) que se muestra a continuación:

Departamento	Ciudad	Número
Meta	Villavicencio	30.416
Casanare	Yopal	9.291
Arauca	Arauca	2.631
Guaviare	San José del Guaviare	2.112
Vichada	Puerto Carreño	908
Guainía	Puerto Inírida	609
Vaupés	Mitú	218

Como se muestra en la gráfica siguiente<sup>2</sup>, el número de estudiantes matriculados en programas de educación superior en el año 2016 en la ciudad de Villavicencio triplicó la cifra de la segunda ciudad capital de la región con mayor número de matriculados en el mismo período:



De igual manera, en comparación con los municipios del departamento donde también se ofrecen programas de educación superior la diferencia resulta sustancial, lo que demuestra que, por sus características, Villavicencio se ha constituido en un polo de atracción de población estudiantil de educación superior:

<sup>1</sup> Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de [https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN\\_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS\\_ES/y9ga-zwzy](https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy)

<sup>2</sup> Fuente: Ibídem.

Municipio	Pregrado			Posgrado		Total Estudiantes Matriculados en IES	Número de IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría		
Villavicencio	1.101	5.046	23.271	842	156	30.416	24
Acacias		148	1.993	102	12	2.255	2
Castilla La Nueva	3	22	7			32	1
Cumaral		16	206	3	2	227	2
Granada	15	704	55			774	4
La Macarena	1					1	1
San Juan de Arama	3	11	2			16	1
San Martín			43		1	44	2
Total	1.123	5.947	25.577	947	171	33.765	37

Entre las principales instituciones de educación superior que actualmente ofrecen sus servicios en la ciudad de Villavicencio se encuentra la Universidad de los Llanos: Institución de Educación Superior Pública de orden nacional, la primera universidad de la ciudad y de la región, cuenta con tres sedes actualmente activas y una más que entrará en funcionamiento y que ya cuenta con autorización del Ministerio de Educación en el Municipio de Granada.

Si bien Villavicencio ha tenido un crecimiento notable en el número de estudiantes en programas de formación técnica profesional, maestría y

formación tecnológica, debe notarse que el número de estudiantes matriculados entre 2012 y 2016, en programas de especialización, estuvo por debajo del número alcanzado en 2011. Esta situación preocupa dado el hecho de que este tipo de formación contribuye significativamente en la mejora de la calidad y profundización de los conocimientos de los profesionales que laboran en la región y, consecuentemente, en la calidad de los servicios que prestan, por lo que se puede afirmar que impactan de manera directa en la productividad y competitividad de la ciudad y la región.

<sup>3</sup> Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de [https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN\\_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS\\_ES/y9ga-zwzy](https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy)

Estudiantes de Educación Superior matriculados en la ciudad de Villavicencio por tipo de formación <sup>4</sup>						
Año	Pregrado			Posgrado		Total Estudiantes Matriculados en IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	
2011	215	3.134	16.819	852	44	21.064
2012	278	3.340	18.202	703	63	22.586
2013	577	3.745	20.085	760	89	25.256
2014	1.091	4.179	20.974	524	170	26.938
2015	896	5.352	21.719	742	175	28.884
2016	1.101	5.046	23.271	842	156	30.416
Variación Porcentual	412%	61%	38%	-1%	255%	44%

De acuerdo con lo anterior, es claro que el sector educativo superior viene registrando un crecimiento constante, pero que, para su consolidación en el largo plazo, se requiere un apoyo desde la institucionalidad especialmente en el acceso a los programas. Así, si se observa, por ejemplo, el caso de los programas de especialización se puede afirmar que se trata de un sector que puede registrar variaciones positivas como negativas por lo que se requiere del apoyo institucional que permita su fortalecimiento.

Como se mostrará en la gráfica siguiente<sup>5</sup>, la formación a nivel de título profesional o universitario sigue teniendo una altísima participación en la demanda educativa de la ciudad, lo cual demuestra que se requiere una institucionalidad con mayor capacidad de gestión para consolidar el acceso de los profesionales de la ciudad a programas de educación superior a nivel de posgrado -especializaciones, maestrías y doctorados-.



Por otra parte, es necesario considerar que el crecimiento de la demanda no se puede considerar como que la tarea sobre la cobertura tanto en el departamento como en la ciudad están cumplidas. Así entonces, el análisis de las necesidades y perspectivas de la educación superior en Villavicencio debe considerar el hecho que, al servir como punto de formación para estudiantes de distintas poblaciones del departamento, la ciudad debería tener como objetivo contribuir al mejoramiento de la tasa de cobertura del Meta,

la cual, según información del Ministerio de Educación, fue de un 37,4% para 2016 es decir, inferior a la media nacional, que se situó en 51,5% para el mismo año<sup>6</sup>.

De lo expuesto, es claro que Villavicencio se viene consolidando de manera firme como un centro de formación de educación superior de la región de la Orinoquia. No obstante, esta tarea no está acabada y requiere del apoyo de una institucionalidad con una fuerte capacidad de gestión de recursos que pueda generar alianzas en todos los niveles de la administración, de manera que este sector pueda afianzar sus logros actuales y proyectarse con seguridad en el mediano y largo plazo; objetivo este que se puede conseguir si se logra que la ciudad cuente con un régimen que le permita gestionar de manera más eficiente sus recursos, como sería a través de la renovación de la estampilla “Universidad de los Llanos”.

#### IV. LA UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS

La Universidad de los Llanos es una Institución del Orden Nacional que desarrolla el servicio público de la Educación Superior, sujeta a inspección y vigilancia por el Ministerio de Educación Nacional.

Creada mediante la Ley 8ª de 1974 y el Decreto 2513 de noviembre 25 de 1974 expedido por el Ministerio de Educación Nacional; y reconocida como Universidad mediante la Resolución número 03273 del 25 de junio de 1993 emanada del mismo Ministerio. Es un ente universitario autónomo, con carácter estatal, régimen especial, personería jurídica; al igual que en su Gobierno, en su ejercicio académico, administrativo, financiero y presupuestal; con rentas y patrimonio propios e independientes; además, se encuentra vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a la política y a la planeación del sector educativo, al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y al Sistema Nacional de Cultura; se rige por la Constitución Política, la Ley 30 de 1992, las demás disposiciones que le sean aplicables de acuerdo con su régimen especial y las normas internas emitidas en ejercicio de su autonomía.

La Universidad de los Llanos tiene domicilio principal en Villavicencio, capital del Departamento del Meta, República de Colombia. Sin embargo, con arreglo a la ley y al

<sup>4</sup> Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de [https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN\\_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS\\_ES/y9ga-zwzy](https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy)

<sup>5</sup> Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de [https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN\\_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS\\_ES/y9ga-zwzy](https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy)

<sup>6</sup> Cfr. <https://semanarural.com/web/articulo/educacion-superior-en-el-meta-las-dificultades-para-que-jovenes-rurales-ingresen/320>

Estatuto General, puede establecer seccionales y dependencias en cualquier lugar del territorio nacional, priorizando como área de influencia la Orinoquia colombiana<sup>7</sup>.

## V. LA ESTAMPILLA “UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS”

La Ley 1178 del 27 de diciembre de 2007 autorizó a la Asamblea Departamental del Meta y a los Concejos Municipales ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos, 32 años construyendo Orinoquia”. El artículo 3° estableció que dichos recursos se destinarían exclusivamente al desarrollo científico en las líneas de investigación institucionales y, a la apertura de nuevos programas académicos. De igual forma, designó la administración de los recursos al Consejo Superior de la Universidad de los Llanos. En consecuencia, la Asamblea Departamental del Meta a través de Ordenanza 662 del 29 de noviembre de 2008, autorizó la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y determinó el uso de este recaudo a lo indicado en la Ley 1178 de 2007.

Adicionalmente, los artículos 9°, 10 y 15 estipularon que el manejo de los recursos de estampilla se haría a través de la Junta Estampilla Unillanos, la cual estaría integrada por el Gobernador del Departamento, el Rector de la Universidad, representantes de los estudiantes ante el Consejo Superior de la Universidad, Secretario de Hacienda y Secretario de Planeación del departamento.

A través de la Ordenanza 724 de 2010 se reglamentó el cobro de la estampilla a contratos que celebren el departamento del Meta y municipios y sus entidades descentralizadas, Contraloría Departamental del Meta, Personerías Municipales del departamento del Meta, cuyo valor supere el diez por ciento de la menor cuantía de la contratación de cada entidad, aplicando la tarifa del 1% sobre el valor del contrato. Adicionalmente, gravó las licencias de construcción expedidas en el departamento del Meta.

La citada ordenanza excluyó de su cobro a los contratos y convenios interadministrativos suscritos entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, a las empresas sociales del Estado a nivel departamental y municipal, a excepción de la compra de equipos biomédicos y los servicios de transporte y a los contratos de prestación de servicios profesionales o no profesionales celebrados con personas naturales.

De igual forma, la Ordenanza 761 de 2011 incluyó dentro de esta excepción a los contratos que celebren los entes territoriales con las EPS. En virtud de lo normado, el Consejo Superior de la Universidad de los Llanos expidió el Acuerdo Superior 005 de 2011, donde aprueba la política

de administración de los recursos recaudados de la estampilla “Universidad de los Llanos y distribuye los recursos en dos políticas; i) Desarrollo científico en líneas de investigación institucionales, ii) Apertura de nuevos programas y preparación de la región en competitividad y productividad. Adicionalmente para cada política se estableció una estrategia con el respectivo porcentaje de inversión<sup>8</sup>.

Entre el 2009 y 2018 (agosto) se ha recaudado la suma de \$86 mil millones, según reportó la institución de educación superior, se ajustan a \$61 mil millones, en lo concerniente al monto total autorizado (\$100 mil millones en precios constantes de 2006), aún queda un remanente de \$38 mil millones por recaudar que, a su vez, dependen de factores como el mismo nivel de precios y la dinámica económica del departamento que impulsa el mayor o menor grado de actos económicos sujetos de la estampilla.

Así las cosas, se hace necesaria la renovación de la estampilla toda vez que cualquier tipo de afectación en las finanzas y rentas propias de la Unillanos generaría un impacto profundo en el nivel de acceso a educación superior no solo del Meta, sino del resto de los departamentos como Arauca, Casanare, Vichada y Guaviare, donde todas estas entidades territoriales registran menores niveles de tasa de cobertura.

Los ingresos adicionales provenientes de la Estampilla tienen por finalidad recaudar recursos que permitan continuar consolidando a la IES como referente para la región y el país, resaltando el crecimiento de la demanda.

Así entonces, el análisis de las necesidades y perspectivas de la educación superior en Villavicencio debe considerar el hecho que, al servir como punto de formación para estudiantes de distintas poblaciones del departamento, la Universidad de los Llanos se viene consolidando de manera firme como un centro de formación de educación superior de la región de la Orinoquia. No obstante, esta tarea no está acabada y requiere del apoyo de una institucionalidad con una fuerte capacidad de gestión de recursos que pueda generar alianzas en todos los niveles, de manera que este sector pueda afianzar sus logros actuales y proyectarse con seguridad en el mediano y largo plazo; objetivo este que se puede conseguir si se logra que la universidad cuente con mayores recursos, como sería a través de la renovación de la estampilla “Universidad de los Llanos”.

## VI. CONCLUSIONES


Por las anteriores consideraciones, el coordinador ponente y los ponentes correspondientes aquí firmantes proponemos a la honorable Comisión Tercera de Cámara de

<sup>7</sup> Fuente: Página de la Universidad de los Llanos.

<sup>8</sup> Fuente: Contraloría Departamental del Meta. Informe Definitivo Vigencia 2012-2013.

Representantes, el articulado y dar trámite a la iniciativa.

De los honorables Representantes,



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara.  
Coordinador Ponente.

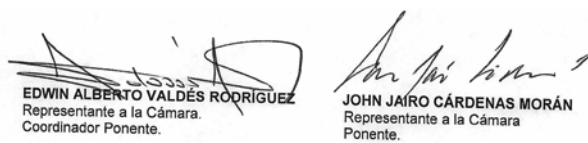
JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN  
Representante a la Cámara  
Ponente.

NUBIA LÓPEZ MORALES.  
Representante a la Cámara.  
Ponente.

### Proposición

Con fundamento en la exposición motiva del presente proyecto de ley, y de acuerdo a la designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, rendimos ponencia positiva a los proyectos de ley acumulados: Proyectos de ley número 156 de 2019 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones*, y Proyectos de ley número 177 de 2019 Cámara, *por la cual se amplía la autorización a la asamblea departamental del Meta para ordenar la emisión de la estampilla “universidad de los llanos” y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Representantes,



EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara.  
Coordinador Ponente.

JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN  
Representante a la Cámara  
Ponente.

NUBIA LÓPEZ MORALES.  
Representante a la Cámara.  
Ponente.

### TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones.*

### ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se amplía la autorización a la asamblea departamental del Meta para ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* Ampliar la autorización a la Asamblea Departamental del Meta y a los Concejos Municipales de cada una de sus entidades territoriales para que ordenen la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” creada mediante la Ley 1178 de 2007.

**Artículo 2°.** *Monto.* La Estampilla “Universidad de los Llanos”, cuya emisión se autoriza será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00) adicionales a los recaudados. El presente valor se establece a precios constantes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 3°.** *Destinación.* El producido de los recursos provenientes de la estampilla “Universidad de los Llanos”, se podrá destinar a los siguientes rubros:

- Desarrollo científico en las líneas de investigación institucionales de la Universidad de los Llanos, adoptadas mediante el Acuerdo Académico y/o a la apertura de programas académicos.
- Desarrollo de la Infraestructura Educativa de las sedes de la Universidad de los Llanos.

**Artículo 4°.** El Consejo Superior de la Universidad continuará siendo el órgano encargado de la administración de los recursos recaudados mediante la presente estampilla, de acuerdo a lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 5°.** *Determinación.* Será la Asamblea del departamento del Meta quien determinará las características, hechos económicos, tarifas, actos administrativos u objetos de gravamen, excepciones y todos los demás asuntos pertinentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se realizan en el departamento y en cada uno de sus municipios. Las providencias que en tal sentido expida la Asamblea Departamental del Meta, serán de conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda.

**Parágrafo.** El porcentaje del valor de hecho u objeto del gravamen será determinado por la Asamblea Departamental del Meta, pero en todo caso no podrá exceder del 3%.

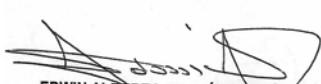
**Artículo 6°.** La obligación de adherir y anular la estampilla que se autoriza mediante esta ley estará a cargo de los funcionarios del orden departamental y municipal que intervengan en los actos o hechos sujetos a gravamen estipulados por la Asamblea mediante ordenanza.


**Artículo 7°.** Los recaudos provenientes de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y, en el caso de los municipios corresponderá su recaudo a las tesorerías municipales, los que serán manejados en cuentas presupuestales de destinación específica dirigidas a la Universidad de los Llanos. Las tesorerías municipales les harán periódicamente las transferencias del recurso a la Secretaría de Hacienda Departamental, la que también llevará una cuenta de destinación específica de estos recursos, para garantizar la destinación prevista en el artículo 3° de esta ley.

**Artículo 8°.** La Contraloría Departamental ejercerá el control y vigilancia fiscal, de los recursos provenientes de la estampilla autorizada.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia una vez se complete el recaudo del monto contemplado en el artículo 2° de la Ley 1178 de 2007.

De los honorables Representantes,

  
EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara.  
Coordinador Ponente.

  
JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN  
Representante a la Cámara  
Ponente.

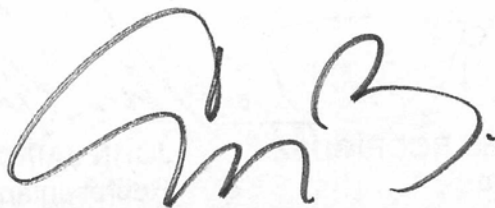
  
NUBIA LÓPEZ MORALES.  
Representante a la Cámara.  
Ponente.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia positiva para primer debate del, Proyecto de ley número 156 de 2019 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la Estampilla “Universidad de Los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones* y Proyecto de ley número 177 de 2019 Cámara, *por la cual se amplía la a autorización la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes *Edwin Alberto Valdés Rodríguez, John Jairo Cárdenas Morán, Nubia López Morales* 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**

\*\*\*

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 086 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de

1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 086 de 2019 Cámara**, *por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

**1. Trámite legislativo**

Esta iniciativa fue radicada el 30 de julio de 2019 por el honorable Representante León Fredy Muñoz Lopera ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 696 de 2019.

Fuimos notificados de la designación como ponentes para primer debate el día 2 de septiembre de 2019 mediante la comunicación CTCP 3.3-121-19. Posteriormente nos fue aprobada una prórroga, la cual fue recibida el 30 de septiembre de 2019, por lo que el actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

Se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, a la Superintendencia de Sociedades y a la Supersolidaria.

**2. Objeto y contenido del proyecto**

La iniciativa sometida a estudio cuenta con nueve (9) artículos, a través de los cuales se busca crear un incentivo fiscal con el fin de condonar los intereses, multas y sanciones referidas a obligaciones tributarias a las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, que se encuentren en mora, siempre y cuando paguen la totalidad de la obligación tributaria principal pendiente. Este beneficio tendría una reducción del 80% con pago a 31 de mayo de 2020 y del 60% si se produce el pago total de la obligación después del 31 de mayo del 2020 y hasta el 25 de octubre de 2020.

Establece que las disposiciones aquí contenidas aplican para las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, las entidades de que trata el artículo 19-4, 19-5 y 23 del Estatuto Tributario.

También otorga facultades a los entes territoriales para que puedan aplicar de forma voluntaria los instrumentos de alivio fiscal contemplados a través de esta ley, sobre los sujetos pasivos, contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial, en relación con las obligaciones de su competencia.

**3. Marco Constitucional y Legal**

El tema desarrollado a través del proyecto de ley sometido a estudio, si bien es cierto corresponde a los asuntos de la competencia que por ley corresponden a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, vulnera lo preceptuado en el artículo 154 de nuestra Carta Política, ya que

es de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, la presentación de iniciativas que versen sobre exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

**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, solo 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.

(...)

En concordancia con nuestra Carta Política, tenemos el artículo 142 numeral 14 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso”.

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

(...)

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

En materia tributaria, el Congreso de la República goza de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre y cuando la misma se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determinan la obligación tributaria sustancial, como para prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes, sin desconocer los asuntos que por ley corresponden a las iniciativas del Gobierno nacional.

Adicionalmente, tenemos que a través del artículo 142 de la Ley 1819 de 2016 “*por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, mediante el cual se adicionó el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, expresamente señala que las organizaciones de naturaleza cooperativa y mutualista pertenecen al régimen tributario especial y “tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%)”.

Sin embargo, el párrafo transitorio 1º dispone que en el año 2017 la tarifa mencionada será del 10% y que el 10% restante del excedente, deberá destinarse “de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional”.

El párrafo transitorio 2º de dicho artículo contiene la misma disposición para el año 2018,

precisando que para ese año la tarifa será del 15% y solo el 5% restante se destinará al financiamiento de cupos y programas en instituciones de educación superior públicas.

En el mismo sentido, el artículo 1.2.1.5.2.10 del Decreto Reglamentario 2150 de 2017, reiteró lo establecido en la ley en relación con las tarifas del impuesto de renta y complementarios para las entidades de que trata el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

#### 4. Conceptos

Como se manifestó anteriormente se solicitaron conceptos y, a la fecha solamente se pronunció la Confederación de Cooperativas de Colombia, mediante comunicación del 1º de octubre de 2019, resaltando que:

“Para el caso de las Cooperativas, esta Confederación considera que este tipo de organizaciones han tenido a lo largo de su historia en Colombia un tratamiento tributario equitativo, de hecho, con un régimen especial en renta beneficioso en términos de tarifa y base gravable, encontrando así que no hay razón de conveniencia socioeconómica que amerite plantear un régimen de amnistía para este tipo de organizaciones.

Llama bastante la atención que dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley se plantee y se sustente la necesidad de la amnistía con base en una tabla que se dice fue elaborada a partir de información allegada por la DIAN, en la cual se registra que las cooperativas adeudan impuestos por la suma de 572.845 millones de pesos, de los cuales \$442.092 corresponden a impuesto de renta, cifras que para esta Confederación no están ajustadas a la realidad del sector cooperativo colombiano, en especial porque las cooperativas hasta el año 2016 estaban exentas de pagar el impuesto sobre la renta siempre que invirtieran el 20% de sus excedentes en programas de educación formal del Gobierno nacional, cifra que en promedio fue para los últimos tres años cercana a los 80.000 millones de pesos por año.

Conforme a las anteriores apreciaciones, como gremio representativo de las cooperativas en Colombia, nos gustaría conocer, en detalle, el estado de la cartera de impuestos de las cooperativas, para así implementar otro tipo de medidas conducentes a mejorar la situación planteada, toda vez que un incumplimiento de la magnitud presentada más que incentivar una amnistía, incentiva la toma de medidas que velen por el buen nombre del sector cooperativo colombiano, ya que como se observa, las cooperativas serían el tipo de entidad, de lejos, con los mayores niveles de morosidad en impuestos dentro del grupo de entidades sin ánimo de lucro.

La Confederación solicita que el proyecto de ley sea archivado por considerarlo inconveniente y porque las cifras que lo soportan distan de la realidad de las cooperativas”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Concepto Confecoop, doctor Carlos Ernesto Acero Sánchez – Presidente Ejecutivo. CCC.P.E.19.095 del 1º de octubre de 2019.

Dadas las anteriores consideraciones y en virtud de la insuficiencia de argumentos técnicos y económicos que permitan la defensa del proyecto de ley bajo análisis, no es posible dar continuidad al trámite de esta iniciativa.

### Proposición

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de ponencia negativa y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, el archivo del Proyecto de ley número 086 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,

De los H. Representantes,

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Coordinador Ponente

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Coordinador Ponente

NUBIA LOPEZ MORALES  
Ponente

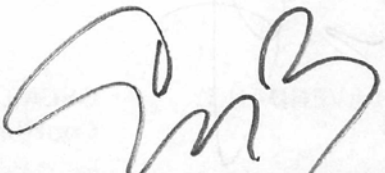
SALIM VILLAMIL QUESSEP  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 086 de 2019 Cámara, *por medio del cual se establecen normas para el incentivo de las cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y sujetos similares, y se dictan otras disposiciones*, presentado por los honorables Representantes John Jairo Roldán Avendaño, Nubia López Morales, Óscar Darío Pérez Pineda, Salím Villamil Quessep 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 EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.*

Bogotá, D. C., 15 de octubre de 2019

DOCTOR

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente

Honorable

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia:** informe de ponencia negativa para primer debate en Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.*

Respetado doctor:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate al **Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.*

Cordialmente,

Cordialmente,

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Coordinador ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Ponente

CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.*

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:

### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros, fue radicado el 31 de julio de 2019 en Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 700 de 2019.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 3 de septiembre de 2019 como ponentes a los honorables Representantes Carlos Alberto Carreño Marín y Carlos Mario Farelo Daza, en la misma fecha se nombró como ponente coordinador al Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza. Abordado el mismo, se solicitó prórroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

### 2. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “*hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro*”.

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

**Objeto:** Esta iniciativa busca modificar los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018, para establecer que los servicios que a continuación se relacionan serán gravados con el impuesto al valor agregado (IVA) y que la tarifa de tal impuesto será del 19%: i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva, ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros, iii) Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito, iv) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).

**Contenido:** El proyecto de ley presentado por el autor consta de siete (7) artículos, incluido el relativo a su vigencia.

### 4. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

La Carta fundamental de 1991, en su artículo 150 establece las funciones que el Congreso de la

República debe ejercer mediante leyes, a su vez en el numeral 12 indica la competencia en cuanto a la creación de contribuciones fiscales, a saber:

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

(...)

12) *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)*”

La jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a este precepto ha indicado que:

“*El artículo 150 de la Constitución le confiere al Congreso la atribución de establecer las contribuciones fiscales, y que ella lo autoriza también para modificarlas o suprimirlas, decisiones para las cuales goza, en principio, de una amplia discreción*”<sup>1</sup>.

En este mismo sentido y de conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, se otorga al Congreso el poder tributario originario, por lo anterior el máximo órgano constitucional ha señalado:

“*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, es función del Congreso determinar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En un Estado democrático, corresponde al Congreso de la República dictar la política económica y social del Estado, en particular la política impositiva, dentro de los parámetros establecidos en la Constitución -puesto que en un Estado de Derecho, los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional*”<sup>2</sup>.

También se pronunció en los siguientes términos:

“*La Corte ha partido del reconocimiento de que el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y sujeto a la Constitución, tanto para crear como para modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos. En ejercicio de tal facultad, la decisión del legislador de restringir o eliminar una exención equivale a la decisión de gravar algo que no estaba gravado, o que lo estaba de manera diferente, lo que significa que hace parte de la potestad impositiva del Estado, atribuida por la Constitución al Congreso*”<sup>3</sup>.

Respecto al impuesto al valor agregado (IVA), por regla general se define como un impuesto

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 1998. M. P. Hernández Galindo José Gregorio.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2005. M. P. Cepeda Espinosa Manuel José.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2005. M. P. Cepeda Espinosa Manuel José.



de orden nacional sin destinación específica, es decir que se convierte en ingresos corrientes de la Nación para la apropiación presupuestal correspondiente, salvo la destinación específica por ley destinada en un porcentaje a financiación del sistema General de Seguridad Social en Salud, Educación y Salud, frente al concepto del (IVA), la Corte Constitucional recientemente reiteró su jurisprudencia y señaló:

*“El Legislador creó el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) como expresión de la intervención del Estado en la economía y en correlación con el principio de “no hay tributación sin representación”. La característica principal de tal gravamen se refiere a que no existe una identificación concreta y previa del sujeto contribuyente, por lo cual la capacidad de pago solo se puede determinar respecto al grado de consumo de los bienes o servicios. Así pues, los sujetos que más consumen, esto es los que incurran con más frecuencia en el hecho generador pagarán mayor proporción del mismo. A su turno, quienes tienen mayores recursos generalmente incurren en erogaciones superiores a las de quienes tienen menor capacidad adquisitiva”<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-209 de 2016. M. P. Palacio Jorge Iván, citando Sentencia C-426 de

## 5. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA<sup>5</sup>

El impuesto al valor agregado (IVA), es un impuesto que grava relaciones de consumo, cada vez que una persona adquiere bienes de consumo o servicios asume el impuesto en su calidad de **consumidor** de los mismos, cuantificando con base en el valor del monto de la transacción, el producto, mercancía o servicio correspondiente. El IVA se considera un impuesto regresivo indirecto, en el cual las empresas denominadas por la ley agentes retenedores, recaudan el pago de este impuesto por parte del consumidor y lo trasladan a las arcas del Estado según calendario tributario expedido por la DIAN. Bajo esta premisa nos permitimos hacer las siguientes observaciones a la iniciativa sub examine.

2005. M. P. Monroy Cabra Marco Gerardo.

<sup>5</sup> Algunas consideraciones son tomadas del concepto técnico presentado por el Observatorio Fiscal - Pontificia Universidad Javeriana.

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES DE LOS PONENTES
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> Este proyecto de ley tiene como objeto modificar los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 e incluir una tasa general de IVA del 19% a servicios financieros actualmente excluidos en el Estatuto Tributario.</p>	<p>Depende de los servicios financieros que se quieran gravar, debido a que la gran mayoría recaen sobre los consumidores. Por lo tanto, el texto planteado tiene que delimitarse a casos específicos, que no afecten al ciudadano al momento de utilizar estos servicios.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Elimínese del artículo 10 de la Ley 1943 de 2018 los siguientes servicios excluidos de la tasa de impuesto a las ventas IVA:</p> <p><b>(i)</b> Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.</p> <p><b>(ii)</b> Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros.</p> <p><b>(iii)</b> Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.</p> <p><b>(iv)</b> Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (Leasing).</p>	<p>Frente a lo propuesto en este artículo se hacen las siguientes observaciones para cada uno de los rubros:</p> <p><b>(i)</b> Sí debería ser gravado con el IVA, porque las fiduciarias al establecer intervención en el mercado bursátil tanto para compra como para venta, cobran la respectiva comisión, por lo cual, el volumen de transacciones que realizan, justifica el recaudo del cobro del IVA por estas operaciones.</p> <p><b>(ii)</b> No, ante la volatilidad que existente en el mercado, el gravar con IVA las transacciones en dólares afectan la balanza comercial como componente del Producto Interno Bruto (PIB). Adicionalmente, si se establece un IVA sobre estas operaciones se reflejaría en un mayor costo transaccional, que se agregaría a las comisiones que ya deben pagar los usuarios de este tipo de operaciones. Una forma más eficiente para generar un mayor recaudo de impuestos podría ser la revisión sobre las tarifas del impuesto de renta sobre estas operaciones.</p> <p><b>(iii)</b> No, porque las entidades financieras trasladarían estos gastos financieros al consumidor, lo que generaría un desincentivo a su uso, con grandes dificultades en materia de formalización de la actividad comercial y acceso a los servicios financieros.</p> <p><b>(iv)</b> No, porque nuevamente al igual que el anterior punto, quienes se verían afectados por estos costos serían los consumidores, esto se convertiría en una barrera adicional para el acceso a crédito formal por parte de la población de menores ingresos, segmento que es el que mayores dificultades tiene para acceder al sistema financiero.</p>

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES DE LOS PONENTES
<p><b>Artículo 3°.</b> Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1943 de 2018 el cual quedará así:                      Artículo 13. Modifíquese el inciso 1° del artículo 486-1 de Estatuto Tributario, el cual quedará así:                      Artículo 486-1. <i>Determinación del impuesto en los servicios financieros.</i> En servicios financieros, el impuesto se determina aplicando la tarifa a la base gravable, integrada en cada operación, por el valor total de las comisiones y demás remuneraciones que perciba el responsable por los servicios prestados, independientemente de su denominación. Lo anterior no se aplica a los servicios contemplados <b>en el numeral 2</b> del artículo 476 de este estatuto, ni al servicio de seguros que seguirá rigiéndose por las disposiciones especiales contempladas en este Estatuto.  <b>Los servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI) y los servicios auxiliares de la intermediación financiera (bolsas, corredores, casas de cambio) serán gravados con una tasa general de IVA del 19%.</b></p>	<p>La intermediación financiera sí debería gravarse con el 19%, siempre y cuando el intermediario no le recargue el IVA al consumidor, debido a que el artículo 871 del Estatuto Tributario consagra las transacciones financieras sometidas al gravamen a los movimientos financieros, definiendo: “constituye hecho generador del impuesto los desembolsos de crédito y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, operaciones de reporto, simultáneas y transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas o en las bolsas de productos agropecuarios u otros commodities”. Por tanto esto podría denominarse como un aumento a los gravámenes ya existentes a los movimientos financieros (GMF).</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> En ningún caso las entidades financieras podrán establecer cargos adicionales al usuario o consumidor que impliquen trasladar el pago del impuesto por parte del ciudadano.</p>	<p>Esto significaría que en estos casos se perdería una de las características principales del impuesto (IVA) que es el pago del mismo por parte del consumidor final.</p>
<p><b>Artículo 5°.</b> Los recursos obtenidos por la aplicación de la Tasa de IVA del 19% a los servicios financieros se trasladarán de manera prioritaria para financiar programas dedicados a la superación del hambre y la pobreza a través de las entidades y fondos establecidos para tal efecto por la Constitución y la ley.</p>	<p>Es una buena proposición, sin embargo, los impuestos en general se crean con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población vulnerable, por lo tanto, esto es inherente a la ley y a la Constitución.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> El Director de la DIAN y el Ministro de Hacienda deberán rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por la tasa de IVA a los servicios financieros.</p>	<p>No se tiene un comentario acerca de esta proposición.</p>
<p><b>Artículo 7°.</b> Esta ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>No se tiene un comentario acerca de esta proposición.</p>

En consecuencia, no es posible acompañar la iniciativa. Si bien, el fin es loable, se considera inconveniente el modo propuesto para alcanzarlo, dado que el IVA sobre los servicios financieros señalados no es el instrumento más adecuado para generar los efectos redistributivos buscados, razón por la cual, tendrían un efecto de desincentivo sobre el uso de los servicios, en especial para la población que ya tiene dificultades para acceder a estos instrumentos, entre otras, por sus altos costos. En general, el establecimiento de un impuesto a las ventas de cualquier bien o servicio termina encareciendo el costo al consumidor del mismo y no necesariamente afecta directamente los impuestos pagados por el oferente del mismo.

Hay que mencionar además que según lo expuesto en la justificación del proyecto de ley, no es claro que las excepciones previstas actualmente en la ley se constituyan en beneficios tributarios para las entidades financieras, tampoco se indica de qué manera se va a controlar que efectivamente el valor del impuesto no se vaya a trasladar a los consumidores y que realmente este lo asuma el oferente del servicio.

Por último, se precisa que con el propósito de alcanzar el fin perseguido en la presente iniciativa podría pensarse en analizar la revisión de las

tarifas del impuesto sobre las rentas generadas por la prestación de estos servicios, que permitiría un recaudo más eficiente y con el cobro de un impuesto directo sobre las utilidades, que finalmente son la materialización de las ganancias de las entidades.

**5. Proposición**

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa al presente proyecto de ley y en consecuencia solicitamos a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, Archivar en primer debate el Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.*

De los honorables Representantes,

WILMER RAMÍREZ CARILLO MENDOZA  
Coordinador ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Ponente

CARLOS MARIO PARETO DAZA  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C. 15 de octubre de 2019.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros*, presentado por los honorables Representantes *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Carlos Mario Farelo Daza, 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

GG-CA-23126-2019

Bogotá D. C., 19 de septiembre de 2019

Honorable Representante

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Cámara de Representantes

Comisión Tercera

Congreso de la República de Colombia

Bogotá, D. C.

**Referencia:** Comunicación BOG-  
DER-28695-2019, radicada en el Banco de la  
República el 12 de septiembre de 2019.

**Asunto:** Solicitud de concepto sobre el Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica n los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros*.

Honorable Representante:

En respuesta a su comunicación de la referencia, en la que solicita concepto del Banco de la República en relación con el Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros*, nos permitimos manifestar:

### 1. Texto propuesto

El proyecto de ley busca modificar los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 para establecer que los servicios que se relacionan a continuación serán gravados con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y que la tarifa de tal impuesto será de 19%:

(i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa

por la administración de fondos de inversión colectiva.

(ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiar las sobre instrumentos derivados financieros.

(iii) Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.

(iv) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447 del Estatuto Tributario, y el arrendamiento financiero (leasing).

El artículo 3º del proyecto de ley define la base gravable del IVA en relación con los servicios mencionados. Al respecto, establece que “*el impuesto se determina aplicando la tarifa a la base gravable, integrada en cada operación, por el valor total de las comisiones y demás remuneraciones que perciba el responsable por los servicios prestados, independientemente de su denominación*”.

El artículo 4º señala que, en ningún caso, las entidades financieras podrán establecer cargos adicionales a los usuarios o consumidores, de tal manera que se traslade a estos el pago del impuesto.

Por su parte, el artículo 5º dispone que los recursos recaudados por concepto de IVA a los servicios mencionados “(...) se trasladarán de manera prioritaria para financiar programas dedicados a la superación del hambre y la pobreza a través de las entidades y fondos establecidos para el efecto por la Constitución y la ley”.

### 2. Comentarios

a) El IVA en los servicios de intermediación financiera (operaciones de crédito) y auxiliares.

Los servicios de intermediación financiera que prestan los establecimientos de crédito permiten que estos perciban un margen de intermediación equivalente a la diferencia entre las tasas de interés de las operaciones de crédito y las tasas de interés que se reconocen a los depósitos del público. Con información a junio de 2019, la participación de la cartera de crédito en el activo total de los establecimientos de crédito ascendió a alrededor de 67%.

Tradicionalmente, el cobro del IVA se lleva a cabo utilizando un sistema mediante el cual el productor del bien o servicio final recoge del consumidor final (responsable del pago del impuesto) el valor del tributo, para luego transferir al Gobierno este valor después de deducir los pagos de IVA que haya hecho por los insumos y bienes intermedios utilizados en la producción del bien o servicio en cuestión. A través de este sistema se facilita el cobro del impuesto para cada uno de los bienes y servicios finales individualmente considerados.

De acuerdo con Zee (2005), los servicios de intermediación financiera se diferencian de otros bienes y servicios de la economía en tanto su precio es implícito y usualmente adopta la forma de márgenes de intermediación. En otras palabras, para el caso de una operación de crédito específica no es posible establecer el precio de los recursos reales y de los bienes intermedios utilizados para la producción del servicio individualmente considerado, por lo que el método tradicional de cobro del IVA puede no resultar aplicable a estos servicios.

Además, solamente una fracción del margen de intermediación que perciben los establecimientos de crédito corresponde a la remuneración por el uso de recursos reales (factores productivos y bienes intermedios) en la producción de servicios de intermediación, pues este margen también corresponde a una compensación por los riesgos que enfrentan los establecimientos de crédito al proveer estos servicios. De acuerdo con Auerbach y Gordon (2002), desde el punto de vista económico, aquella porción del margen que corresponde a la prima de riesgo no debería ser objeto de tributación.

b) La dificultad de prohibir a las entidades financieras “trasladar” el IVA al consumidor final.

En la práctica, resulta difícil impedir a los establecimientos de crédito diseñar estrategias para asignar el pago del IVA al consumidor final. Esto dado que los cobros pueden darse mediante comisiones o tasas de interés más altas. Las comisiones y tasas de interés cobradas en operaciones financieras, pese a estar reguladas, fluctúan libremente de acuerdo con las fuerzas del mercado y las perturbaciones que afectan a los mercados financieros. En este sentido, no sería posible verificar si los movimientos de las comisiones o las tasas de interés corresponden a alguna fuerza de mercado o a la reasignación del cobro del impuesto al consumidor final.

c) Posibles consecuencias de gravar con IVA del 19% los servicios incluidos en el proyecto de ley.

Gravar con IVA los servicios a que se refiere el proyecto de ley puede implicar una disminución de las actividades de intermediación financiera y, en general de todas aquellas relacionadas con los servicios a que se refiere el proyecto de ley, lo cual tiene implicaciones en la agenda de desarrollo de los mercados de capitales y de inclusión financiera planteada por el Gobierno Nacional.

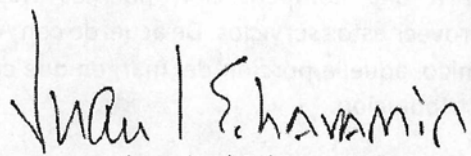
d) Determinación de la base gravable del IVA a los servicios incluidos en el proyecto de ley

La definición de la base gravable del IVA que plantea el proyecto de ley en el artículo 3° no parece comprender todos los servicios a que se refiere el artículo 2° del mismo proyecto. En efecto, mientras que el artículo 2° del proyecto de ley establece que estarían gravadas con IVA “*las operaciones cambiarias de compra y venta*

*de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros”, el artículo 3° del proyecto de ley señala que la base gravable será, “(...) en cada operación, el valor total de las comisiones y demás remuneraciones que perciba el responsable por los servicios prestados, independientemente de su denominación”.*

De esta manera, no es claro si lo que pretende gravar el proyecto de ley son las comisiones por las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas y las comisiones por las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros, o las operaciones mismas. En este último caso, es preciso establecer cuál será la base gravable del impuesto.

Atentamente,



Juan José Echavarría Soto  
Gerente  
Gerencia General

#### **Referencias:**

Auerbach, Alan y Robert Gordon (2002). Taxation of Financial Services under a VAT. The American Economic Review, Vol. 92, número 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Fourteenth Annual Meeting of the American Economic Association.

Claessens, Stijn; Keen, Michael y Ceyla Pazarbasioglu (2010). Financial Sector Taxation The IMF's Report to the G-20 and Background Material. Fondo Monetario Internacional.

Zee, Howell (2005). A New Approach to Taxing Financial Intermediation Services Under a Value-Added Tax. National Tax Journal. Vol. LVIII, número 1.

PRGGR-1489006427-3466

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2019

Honorables Representantes

CHRISTIAN GARCÉS ALJURE

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Representantes:

Me permito someter a su consideración, y por intermedio suyo a los demás miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, algunos comentarios de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), sobre el proyecto de ley que busca gravar con una tasa general de IVA del 19% a

servicios financieros actualmente excluidos en el Estatuto Tributario.

Para nosotros es importante resaltar la importancia estratégica que en los últimos años ha cobrado la inclusión financiera en la agenda de política del Estado, debido al papel que esta juega dentro de la consecución de mayores niveles de bienestar individual, de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. En ese marco, el Gobierno nacional y el sistema bancario se han comprometido en sumar esfuerzos para que un mayor número de colombianos puedan acceder a los servicios financieros.

Antes de presentar nuestras observaciones generales al proyecto, quisiera detenerme en la estructura tributaria del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El Impuesto a las Ventas o, como se conoce en otros medios, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto que en su concepción grava relaciones de consumo, teniendo en cuenta que uno de sus objetivos originales era precisamente el de procurar el ahorro. Así, cada vez que una persona adquiere bienes de consumo o servicios asume el impuesto en su calidad de consumidor de los mismos cuantificado con base en el valor del monto de la transacción, el producto, mercancía o servicio correspondiente.

El IVA es un impuesto indirecto, que, por tanto, recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se devenga de los precios que paga el consumidor final por dichos productos, destinando para su recaudo la intervención de un “responsable” del impuesto, quien sirve como instrumento para el recaudo y traslado al Estado, razón por la que se puede afirmar que, si bien el sujeto pasivo económico, quien tiene que desprenderse del importe del impuesto, es el consumidor, no es este quien traslada el valor del impuesto al Estado (sujeto activo del impuesto), sino que lo hace el responsable, quien recibe el importe, lo declara y lo consigna finalmente al sujeto activo.

En este entendido, el deber del consumidor frente al IVA termina cuando paga el impuesto, inmediatamente se perfecciona la adquisición o transacción que está realizando. Una vez eso sucede, las personas (responsables) que venden los productos o prestan los servicios gravados presentan una declaración de impuestos, en la que suman todos los impuestos (IVA) recaudados y restan el IVA pagado. El saldo es el que debe entregar a la autoridad de recaudo.

Así las cosas, pretender trasladar la asunción económica del impuesto del consumidor (sujeto pasivo económico) al responsable, no solo atenta contra la esencia y objetivos del IVA como impuesto, sino que, adicionalmente, atenta contra la estructura definida por la propia ley, que bajo los supuestos anteriores ha definido hechos generadores, base gravable, causación, sujeto

pasivo, responsables del impuesto, deberes frente al IVA y procedimiento para su recaudo.

El Proyecto propone gravar a la tarifa general los siguientes cobros por servicios que realiza el sector financiero, entre otros:

(i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.

(ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas.

(iii) Las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros.

(iv) Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.

(v) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (Leasing).

Como se expone a continuación, la inclusión de estos servicios dentro de los gravados con IVA promovería la informalidad, dados los altos costos que se impondrían a la utilización de mecanismos de ahorro e inversión bajo figuras administradas y gestionadas por entidades vigiladas por el Estado, lo cual tendría efectos negativos en el crecimiento y desarrollo económico del país.

El valor agregado de una empresa es generalmente medido como la diferencia entre las ventas realizadas de su producto y las compras de insumos a otras compañías. Dentro del sector financiero, sin embargo, los cargos por algunos servicios como honorarios o comisiones no son explícitos, y en cambio sí están incluidos pero implícitos en los diferenciales de tasas de interés y otros márgenes financieros.

Por lo anterior, y las razones que se exponen a continuación para cada caso particular, se propone que no se graven estos servicios con IVA.

#### **RAZONES DE CONSTITUCIONALIDAD**

El inciso segundo de artículo 154 de la Constitución Política establece que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que establecen rentas nacionales y fijan los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11).

Adicionalmente y sin desconocer la cláusula general de competencia que la misma Constitución confiere al Congreso de la República, corresponde al Gobierno Nacional diseñar la política económica del país, entendida como la estrategia que se formula para conducir la economía. Entre las herramientas que este utiliza se encuentra, sin lugar a duda, la política fiscal.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-066 de 2018 consideró:

*“Esto además responde al andamiaje constitucional sobre el manejo de las finanzas públicas establecidas en la Carta Política de 1991*

en la medida en que permite hacer armónicas las competencias propias del Presidente de la República con las del Congreso. En efecto, este tipo de decisiones deben ser tomadas con la intervención de las dos ramas tanto por la experticia económica del ejecutivo, como por su función de dirección del tesoro y del presupuesto”.

De igual forma, la Sentencia C-1707 de 2000 puntualizó:

“En consecuencia, compartiendo el criterio expuesto por la vista fiscal, la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al Proyecto de ley número 26/98 Senado, 207/99 Cámara, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, relativo como se ha dicho a la creación de una exención tributaria en beneficio de cierto sector de la población pensionada –los que reciben hasta 2 salarios mínimos–, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario”.

En efecto y tal y como lo señala la providencia en cita, la consecuencia jurídica que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a la expedición de leyes sin aval gubernamental, es la inconstitucionalidad de la ley expedida por vicios de procedimiento en su formación.

Finalmente, del análisis sistemático de los apartes constitucionales anteriormente descritos, se concluye inexorablemente que la creación de impuestos o de exenciones por el impacto que tienen en el sistema económico en su conjunto, justifican que las normas que se expidan en la materia deban contar con aval gubernamental, como es el caso de la renta nacional que pretende crearse mediante esta iniciativa.

**RAZONES DE CONVENIENCIA**

**1. IVA A LAS COMISIONES POR UTILIZACIÓN DE TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO**

El proyecto propone gravar a la tarifa general Comisiones recibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito. A pesar del fin perseguido por el Gobierno, la eliminación de estas exclusiones resulta preocupante para los consumidores financieros, y en últimas para el sistema, debido a los impactos negativos que conllevaría en materia de inclusión y profundización financiera, con su consecuente afectación a la estabilidad y formalización económica del país.

De acuerdo con la literatura, la introducción de gravámenes se enfrenta a complejas complementariedades y a potenciales trade-offs que usualmente no son identificados ni comprendidos por las autoridades hasta que el tributo ha sido instaurado. En este caso, es

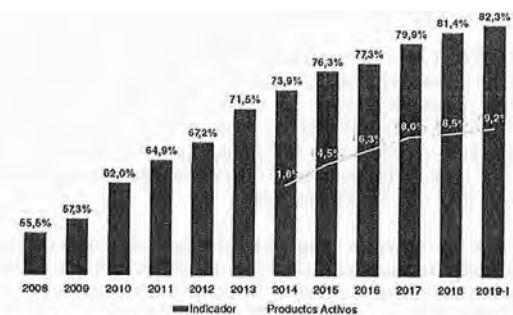
fundamental tener en cuenta que la introducción del IVA sobre estas comisiones, como se propone, significa para el consumidor final un sobrecosto que actúa como desincentivo a la tenencia y uso de productos y servicios financieros. Esto promueve el uso del efectivo como principal medio de pago, castiga la formalización tanto a nivel personal como empresarial y promueve métodos de financiación alternativos como el “gota a gota”.

Se ha demostrado, tanto a nivel teórico como empírico, que el efectivo es uno de los principales mecanismos facilitadores de actividades informales e ilegales como la evasión de impuestos, el lavado de activos, la corrupción, el contrabando, entre muchas otras. Una de las principales características del efectivo es su casi nula trazabilidad y el anonimato de quienes lo utilizan, por lo que las economías con elevados niveles en su uso favorecen la criminalidad y la corrupción.

Durante la última década el Gobierno nacional y la banca colombiana han enfocado sus esfuerzos en aumentar la tenencia y uso de productos y servicios financieros por parte de la población en general. A diciembre de 2007 el indicador de inclusión financiera, que es la población adulta con al menos un producto financiero, se encontraba en niveles del 55%. Diez años más tarde, en 2017, este indicador se ubicó en 79,9%. Este mayor nivel de inclusión financiera ha sido posible gracias a la adopción de nuevas plataformas tecnológicas que han permitido agilizar múltiples procesos internos de las entidades financieras, reducir costos al consumidor y la expansión de los medios de pago electrónicos.

**Indicador de Inclusión Financiera en Colombia**

(Población adulta con al menos un producto financiero)



Fuente: Asobancaria, Banca de las Oportunidades y TransUnion

Debido a las nuevas y múltiples posibilidades tecnológicas, el uso de las tarjetas débito y crédito se ha extendido de manera importante, particularmente para la realización de compras en establecimientos comerciales, pagos cotidianos o compras en línea. Así mismo, las transferencias electrónicas se han ido posicionando como una herramienta propicia y eficiente para la ejecución de pagos masivos como la nómina, el pago a proveedores o el giro de subsidios.

El aumento en la utilización de los instrumentos de pago electrónico, favorece la formalización de la economía, lo que a su vez tiene efectos positivos en la prevención de la evasión fiscal y la consolidación de un régimen tributario equitativo y eficiente. Por lo tanto, para seguir avanzando en la masificación de dichos medios de pago y en la ampliación de dicho ecosistema, se deben generar incentivos (o no desincentivar) a los actores de la economía a tener y usar productos y servicios financieros. Un cargo adicional como el IVA se traduce en detrimentos de la prestación de estos servicios encareciendo el uso de todos los canales, tradicionales y no tradicionales.

Diversos estudios han señalado cómo los pagos electrónicos permiten cumplir con los objetivos de cualquier régimen tributario exitoso: recaudo suficiente, equidad vertical y horizontal, eficiencia económica y administrativa; además de que estimulan el consumo y el crecimiento del PIB, lo que aumenta la base gravable. En efecto, el Banco Mundial (2014) y múltiples académicos como Rogoff (2014) comentan que los pagos digitales no solo son más eficientes que el efectivo, sino que su adopción generalizada también reduce la evasión tributaria, la corrupción y el crimen violento, el costo de los salarios del gobierno y los pagos de transferencias sociales –subsídios principalmente–, además que ofrece nuevas vías en el sistema financiero para la población de menos recursos.

También ha de tenerse en cuenta que los productos y servicios financieros son un medio que facilita la compra y venta de bienes y servicios. La exclusión del IVA a estos productos reconoce que las personas y empresas usan estos como un simple medio transaccional, tal y como sería el efectivo. El hipotético paralelo, sería que todas estas transacciones fueran realizadas en efectivo, cuyo uso no es gravado con IVA. Lo anterior generaría una preferencia infundada por el efectivo dado que los dos tienen la misma naturaleza.

En Latinoamérica, el Gobierno uruguayo promulgó una ley con el objetivo de fortalecer la inclusión financiera en el país, a través de mejoras en la seguridad y la formalización, impulsadas a través del uso de medios de pago electrónicos y del ahorro. En línea con esto, los productos financieros se mantuvieron excluidos de IVA y en cambio sí se dieron incentivos de reducción de IVA a los consumidores finales por usar instrumentos de pago electrónico. En el mismo sentido, en Guatemala están exentas del impuesto los servicios que presten las instituciones fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos.

Por otro lado, en la Comunidad Europea, conforme a sus Directivas, se establece que los países miembros deben eximir las operaciones, incluida la negociación, relativas a depósitos de fondos, cuentas corrientes, pagos, giros, créditos, cheques y otros efectos comerciales. Lo anterior

se ve reflejado en la legislación española, por ejemplo, en la cual se exoneran las mismas operaciones.

## 2. IVA - COMISIONES Y OPERACIONES DEL MERCADO DE CAPITALES

El mercado de capitales colombiano, durante el último trienio ha tenido algunos avances que vale la pena destacar, tales como el notorio apetito de los inversionistas internacionales por los activos del mercado de valores colombiano. Es así como Colcap, después de presentar importantes desvalorizaciones, ha aumentado el 18% en lo que va corrido del año y se destaca el crecimiento de los Fondos de Inversión Colectiva.

Sin embargo, pese a los avances y esfuerzos que se han realizado en pro del desarrollo y profundidad del mercado de capitales, no se puede evadir una realidad retadora: se cuenta con un mercado de capitales que no se ha desarrollado plenamente y que aún luce pequeño en relación al tamaño de la economía colombiana. Existen, en este escenario, rezagos considerables frente a los estándares de los pares regionales en materia de profundidad, liquidez y eficiencia. Es por ello que incluso el mismo Gobierno impulsó la Misión del Mercado de Capitales con el objeto principal de trazar una hoja de ruta que permita el desarrollo de dicho mercado, por lo que cualquier gravamen que afecte directamente los costos de acceso al mismo, iría en contra del objetivo indicado.

A manera de ejemplo, según cifras oficiales la participación de las personas naturales en este tipo de vehículos en Colombia, aún es baja comparada con otros mercados. Tan solo el 3% de la población colombiana invierte en este instrumento, mientras que en países como Brasil, Chile y España esta proporción asciende al 7%, 14% y 26%, respectivamente.

Los FIC son de los vehículos de inversión más vigilados, seguros e incluyentes del mercado de capitales. El encarecimiento con la inclusión del IVA desestimularía el ahorro formal de los colombianos y de igual manera afectaría de forma directa la vinculación de más personas al mercado de capitales.

Encarecer el costo del ahorro de los colombianos a través de los FIC es una manera de promover la informalidad en el ahorro (acumulación de efectivo, pirámides, prestamos de dinero no regulados entre otros), prácticas que además terminan facilitando maniobras evasivas y por ende disminuyendo el recaudo.

Los FIC son vehículos financieros que permiten el acceso al ahorro y a la inversión en activos con montos mínimos de capital, facilitando así el avance en la inclusión financiera del país, hecho que a su vez tiene una correlación positiva con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Una de las mayores vulnerabilidades de la economía colombiana es el alto nivel del déficit de cuenta corriente que como porcentaje del PIB está proyectado para 2019 por el Banco de la República en 3,9%, mientras que el promedio proyectado por el FMI de los países de calificación crediticia establecida por Moody's, BAA2, es de 1,3%. El desincentivo al ahorro en los FIC al incluir el IVA, no aporta al cierre de esta disparidad contribuyendo a hacer que la economía colombiana sea más vulnerable y potencialmente aumentaría el costo del financiamiento del Gobierno.

Los activos bajo administración de la industria de FIC en Colombia representan 7,9% del PIB, por debajo de países de la región como Brasil (59,1%), Chile (18,5%), México (8,6%) y del promedio de los países pertenecientes a la OCDE de 40,2%, por lo que no es prudente tomar medidas para desestimular el desarrollo en dicha industria.

Un mercado de capitales que no logre consolidarse y crecer sanamente dificulta el propósito de canalizar el ahorro hacia las fuentes de crecimiento productivo en el mediano y largo plazo. Es fundamental avanzar en el fortalecimiento de los vehículos de inversión del mercado de capitales para potenciar el dinamismo del sistema financiero y de la economía nacional.

Para lograr la consolidación y crecimiento del mercado de capitales local, pieza fundamental del ecosistema financiero, es necesario mantener el tratamiento tributario que permita fomentar la oferta y la demanda en los mercados, la participación de los pequeños inversionistas en estos y la competitividad fiscal a nivel regional.

El tratamiento que se ha aplicado a las comisiones por la administración de los Fondos de Inversión Colectiva (FIC) (literal a), ha tenido como premisa promover el desarrollo de la arquitectura abierta establecida en el Decreto 1242 de 2013 incorporado en el libro 1 de la parte 3 del Decreto Único 2555 de 2010. Dicho tratamiento permite que se propenda por la especialización de actividades en la industria. Esto es, que la gestión, administración, distribución y custodia de estos vehículos pueda llevarse a cabo por entidades diferentes de acuerdo con las fortalezas y experticia de cada una, lo que debe verse reflejado en eficiencias de los agentes que se traduzcan en una mayor oferta de productos acordes con los distintos perfiles de riesgo existentes en el mercado. El Decreto mencionado ordena que la custodia de valores sea una actividad desarrollada por una entidad independiente al administrador, gestor y distribuidor del fondo, la cual solo podrá ser ejercida por las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia (Artículo 2.37.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010).

Introducir el IVA a la tarifa general, significaría impactar directamente el modelo de arquitectura abierta promovido desde 2013 por el Gobierno

nacional. Es decir, el mismo vehículo de inversión estaría sujeto a la aplicación de la tarifa general del IVA en múltiples oportunidades, según el número de agentes que intervengan en las distintas actividades asociadas al producto (administración, gestión, distribución y custodia), lo que conlleva un efecto de cascada tributaria que definitivamente afecta el retorno que los FIC generan a los partícipes. La situación anterior afectaría ostensiblemente el rendimiento que perciben los inversionistas de los fondos, lo que naturalmente conllevaría al retiro de la base de clientes actuales y potenciales, que en su mayoría son personas naturales (92%), quienes no tendrán posibilidad alguna de descontar este impuesto. De esta manera, se reforzarían los incentivos para que los inversionistas busquen retornos a través de mecanismos informales, restringiendo aún más el crecimiento potencial del mercado de capitales a través de vehículos regulados como los FIC.

De otra parte, frente a las operaciones de compra y venta de divisas es tal el efecto nocivo, que después de manejar un sinnúmero de decretos para determinar el IVA en los servicios financieros en el pasado, se evolucionó a un proveedor de precios que determina la TRM, y no tasa interna, y se excluyó el IVA en las operaciones de cambio y en las operaciones de derivados. Persistir en ello solo generaría un desestímulo en el mercado financiero y en el mercado público de valores.

Frente a las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas y de instrumentos derivados financieros debe advertirse que se está en el inicio de la curva ascendente de este mercado, cualquier gravamen que imponga cargas a estas operaciones desestimularía su realización. Igualmente, es importante mencionar que ya el Congreso de la República analizó la conveniencia de imponer este tributo, y en el 2012 decidió excluir del IVA (Ley 1607), por considerar que se trataba de un impuesto ineficiente en términos de recaudo, administración, determinación y fiscalización. En la Exposición de Motivos del entonces Proyecto de Ley 166 de 2012, se manifestó:

*“Se incluyen las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas y de instrumentos derivados financieros como servicios excluidos del Impuesto al Valor Agregado. Teniendo en cuenta que el valor agregado generado en estas operaciones es marginal, dado que se intercambia el mismo bien, y que la existencia de este Impuesto genera ineficiencias y sobrecostos muy importantes para todos los actores involucrados en este mercado; a saber: incertidumbre sobre el valor agregado generado en una comisión implícita en el valor total de la operación. Sobrecosto para los compradores que con el fin de minimizar la carga tributaria gastarán tiempo y recursos identificando el vendedor que menor carga tributaria les genere. Para los vendedores incertidumbre con respecto a la base gravable teniendo en cuenta las condiciones para su cálculo;*



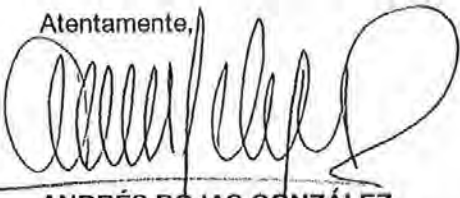
y por último elevados costos de fiscalización para el Estado frente al recaudo efectivamente logrado a través de este gravamen. Todo lo anterior hace pensar que este es un impuesto altamente ineficiente en términos de recaudo, administración, determinación y fiscalización”.

Cabe resaltar, adicionalmente, que gravámenes de esta naturaleza, generan mayores costos para realizar inversiones a nivel internacional, desincentivan las inversiones de residentes colombianos en el Exterior, reduciendo su capacidad de diversificación de portafolios y, por ende, aumentando sus riesgos al reducir su frontera eficiente de inversión.

Por último, se resalta la asimetría tributaria que se generaría entre realizar las operaciones de derivados financieros en Colombia en comparación con hacerlos en el exterior, lo que en el tiempo

ocasionaría un desplazamiento para realizar las coberturas a nivel internacional, afectando el desarrollo del mercado de capitales local y reduciendo el control y la información disponible para los reguladores locales.

Esperamos que los argumentos previamente expuestos sirvan para alimentar el debate legislativo del proyecto de ley de la referencia y quedo atento a cualquier solicitud de información adicional.

Atentamente,  
  
**ANDRÉS ROJAS GONZÁLEZ**  
 Vicepresidente de Asuntos Corporativos

## CARTAS DE COMENTARIOS

Bogotá D.C., 07/10/2019

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7ª N° 8 – 68  
 Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el PAL 087/19 (C) “por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones”

Cordial saludo,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de sufrir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 58 de la Ley 459 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONTENIDO**

La propuesta se compone de dos (2) preceptos; uno de ellos se dirige a modificar el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política y, el otro, alude a la promulgación del PAL.

**2. CONSIDERACIONES**

En atención a lo contemplado en el PAL 087/19 (C), esta Cartera encuentra que el mismo pasa por alto la disposición prevista en el artículo 188 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se revisa el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad»”, que establece:

**ARTÍCULO 188. COMISIÓN PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** Créase una Comisión de alto nivel, que se instalará dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, y sesionará durante los seis (6) meses siguientes, para elaborar una propuesta de acto legislativo que incremente real y progresivamente los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Comisión estará bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y hará parte de ella: el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Colombiana de Municipios, Alcaldes y la Federación Nacional de Departamentos, agremiaciones, organizaciones y sociedades locales involucradas en las transferencias del Sistema General de Participaciones. (Énfasis fuera del texto)

En cumplimiento de lo anterior, se creó la “Comisión de Alto Nivel” y actualmente el Gobierno Nacional se encuentra en la fase preparatoria para la realización de las mesas de los Comités Sectoriales (Salud, Educación y Agua Potable), con el fin de definir la tasa de crecimiento real y progresiva del SGP.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, se recomienda tener en cuenta la observación realizada frente al artículo 188 de la Ley 1955 de 2019.

Atentamente,  
  
**JUAN PABLO URIBE RESTREPO**  
 Ministro de Salud y Protección Social

Bogotá D.C.

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7ª N° 8 – 68. Edificio Nueva del Congreso  
 Ciudad.

**ASUNTO:** Observaciones Proyecto de Ley 123-2018 Cámara acum 175-2018 “Por la cual se prohíbe en el territorio nacional la fabricación, importación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones”

Respetado doctor Mantilla

En atención al proyecto de ley del asunto, me permito informar que este Ministerio no es competente para emitir concepto técnico, en el marco de los objetivos y funciones definidas en el Decreto 3571 de 2011, en relación con el sector de agua potable y saneamiento básico, el cual se define por el artículo 14.19 de la Ley 142 de 1994 como “... las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo”.

No obstante de acuerdo a la experiencia y conocimiento que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene sobre el manejo de residuos sólidos, se presentan algunos comentarios que pretenden aportar desde este sector al cumplimiento del objetivo del proyecto de ley.

**Primero.** Respecto de las definiciones contenidas en el artículo 2 del Proyecto de Ley:

“ARTÍCULO 2° DEFINICIONES. Para la adecuada comprensión, interpretación e implementación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

Plásticos de un solo uso. Proyecto de ley: Son aquellos elementos usados por una sola vez y cuya vida útil es muy corta, inclusive de minutos, para luego ser desechados (...)

Se sugiere respetuosamente que en esta definición se incluya que los plásticos de un solo uso son aquellos utilizados por una sola vez, antes de ser dispuestos en un relleno sanitario, transformados o reciclados. No necesariamente son aquellos que tengan una vida útil corta o que deban ser dispuestos de manera inmediata.

**Segundo.** Respecto al artículo 3 del Proyecto de Ley:

“ARTÍCULO 3° (...) PARÁGRAFO 1. Quedan exceptuados aquellos plásticos de un solo uso destinados y usados:

a) Con propósitos médicos por razones de asepsia e higiene;  
 b) Para contener sustancias químicas que presentan riesgo a la salud humana en su manipulación.”

(...)

PARÁGRAFO 2. Las empresas encargadas de la fabricación, distribución y comercialización de los plásticos de un solo uso mencionados en los literales d), g), h) e i) del artículo 2 de la presente ley, deberán proceder a reemplazarlos en las siguientes plazas (...)

PARÁGRAFO 3. Las empresas encargadas de la fabricación, distribución y comercialización de los plásticos de un solo uso mencionados en los literales a), b), c), e), f), j), h) y l) del artículo 2 de la presente ley, deberán proceder a sustituirlos a partir del 1 de enero del año 2025”

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sugiere incluir en la redacción del artículo la excepción para los plásticos de un solo uso relacionados con alimentos que requieran asepsia específica, como, por ejemplo, cárnicos y pescados de fácil contaminación bacteriana o descomposición.

Respecto al parágrafo 2 y 3, se propone incluir a los importadores, debido a que se advierte su mención desde el título del proyecto de Ley, pero en el cuerpo del mismo no se desarrolla. Además, se debe definir el procedimiento para el caso de las importaciones, así como para aquellos productos de exportación que requieran un embalaje específico que pueda ser definido como plástico de un solo uso. En igual sentido, se considera que los plazos para la transición son muy cortos y podrán resultar en graves afectaciones a la industria, por lo cual, se debe ampliar su gradualidad debido a que no se conocen los sustitutos para los plásticos de un solo uso y debe armonizarse con el proceso de reconversión industrial.

Segundo. Respecto al artículo 4 del Proyecto de Ley

**ARTÍCULO 4º. SUSTITUCIÓN.** Las empresas encargadas de la fabricación, distribución y comercialización de los plásticos de un solo uso, a que se refiere el artículo anterior, deberán sustituirlos por materiales no contaminantes del suelo, el aire, el agua, ni perjudiciales para la salud de los seres vivos, en el marco de la responsabilidad extendida del productor.

Se requiere que la disposición se armonice con la promoción de la investigación y producción de nuevos productos sustitutos del plástico de un solo uso, que no vaya en contra del principio de confianza legítima de la actividad económica desarrollada por comerciantes e industriales.

Tercero. Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley.

**ARTÍCULO 5º. CIERRE DE CICLOS.** Los plásticos de un solo uso que no estén referidos en el artículo 3 de la presente ley, deberán ser incorporados por el sector privado y el gobierno nacional dentro del cierre de ciclos del modelo de economía circular.

Es importante mencionar la importancia de que la obligación de la incorporación de los plásticos de un solo uso que no estén referidos en el artículo 3 por parte del sector privado y del gobierno nacional sea ampliada, pues la redacción no permite entender la finalidad de la disposición, el mecanismo y al responsable para la ejecución de la tarea.

Cuarto. Respecto al artículo 8 del Proyecto de Ley

**ARTÍCULO 8º. SANCIONES.** El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, implicará para las empresas transgresoras la aplicación de las siguientes sanciones:

- Multas, entre diez (10) y hasta quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes, según la clasificación a la que la empresa pertenezca según su tamaño.
- Decomiso de los elementos plásticos mencionados en el artículo 3 de la presente ley, junto con las sanciones ya mencionadas en el numeral 1.
- Clausura temporal del establecimiento, el cual en todo caso no podrá exceder de un (1) mes.
- Clausura definitiva del establecimiento.

**PARÁGRAFO.** Otórguese a la Superintendencia de industria y comercio y al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la competencia para verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 3 de la presente ley y desarrollar las pautas para la graduación de las sanciones, en función de la magnitud del incumplimiento, la condición económica del infractor y el carácter de reincidente.

Así mismo, se sugiere que el régimen sancionatorio se amplíe, debido a que no se definen las competencias de cada entidad y el rol del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como el procedimiento a seguir, sin perjuicio de hacer referencias normativas a que haya lugar en caso que las mismas ya sean objeto de regulación.

Quinto. Respecto al artículo 9 del Proyecto de Ley

**ARTÍCULO 9º. RECURSOS PROVENIENTES DE LAS SANCIONES.** Los recursos provenientes de las sanciones impuestas en el artículo anterior serán destinados para el desarrollo de programas de limpieza de los ecosistemas que contienen los recursos hídricos.

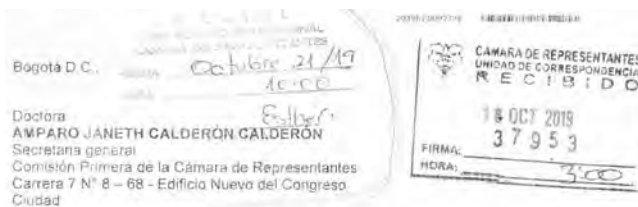
**PARÁGRAFO.** Las autoridades ambientales competentes diseñarán e implementarán programas de limpieza marina y de los ecosistemas que contienen los recursos hídricos, y recuperación de la fauna y flora acuática.

Aunque se define la destinación de los recursos, no son claros los mecanismos de articulación de estos, así como el responsable de su administración y de la vigilancia y control.

Atentamente

**JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aprobó: Camilo Andrés Quiroz H. - Asesor despacho Ministro  
Revisó: Juliana Dyaga Pava - Contratista despacho Ministro  
Consejero: Mariana Alejandra Gómez - Contratista despacho Ministro  
Aprobó: José Luis Acero Vergel - Viceministro de Agua y Saneamiento Básico



**ASUNTO:** Observaciones PAL No. 087 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones"

Respetada doctora Calderón:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio por el Decreto 3671 de 2011, a continuación me permito remitir las siguientes observaciones frente al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al año del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación." (sic)

Es preciso señalar que, con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2007, reglamentado en el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007 se incluyó en la composición del SGP, una participación específica para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) que representa el 5,4% del total de la bolsa sectorial.

Adicionalmente, el artículo 6º de la Ley 1176 de 2007, asignó del total de los recursos del Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP- APSB), el 15% para los departamentos con el fin de cofinanciar el programa de los Planes Departamentales de Agua - PDA y el 85% restante a los municipios y distritos para financiar la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (AAA), principalmente para el pago de subsidios a la demanda, pago de deuda, inversiones en infraestructura y fortalecimiento empresarial.

El artículo 7º de la Ley 1176 de 2007, estableció los criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios dentro de los cuales se encuentran:

- Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.
- Población atendida y balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.
- Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.
- Nivel de pobreza: del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.
- Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurrían los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los toques máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007. El Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia."

Así mismo, el artículo 8º de la Ley en mención estableció que la asignación de los recursos para los departamentos se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, establecidos en el artículo 7º de la misma ley.

Adicionalmente, mediante documentos CONPES se asignaron los ponderadores sobre los criterios de distribución como se muestra a continuación:

Tabla: Criterios para la asignación de recursos

CRITERIO SECTORIAL	%
Déficit de coberturas	35%
Población atendida	30%
Esfuerzo de la entidad	5%

territorial en la ampliación de coberturas	
Nivel de pobreza por distrito o municipio	20%
Criterios de eficiencia fiscal y administrativa sectorial	10%

Con base en lo anterior, la asignación de los recursos del SGP - APSB para las entidades territoriales ha tenido entre los años 2008 a 2019, el siguiente comportamiento:



VIGENCIA	Departamento	Municipios	SGP-APSB	VARIACION SGP	VARIACION IPC			
V2008	\$	137.715	\$	155.563	\$	604.578		
V2009	\$	140.779	\$	161.250	\$	1.099.329	2,144%	2,80%
V2010	\$	135.811	\$	1.061.816	\$	1.189.630	7,92%	3,77%
V2011	\$	159.802	\$	1.240.104	\$	1.242.113	4,35%	3,73%
V2012	\$	203.526	\$	1.110.921	\$	1.315.480	8,23%	2,44%
V2013	\$	222.981	\$	1.101.181	\$	1.413.389	7,25%	1,83%
V2014	\$	231.122	\$	1.237.286	\$	1.468.403	3,82%	3,68%
V2015	\$	240.817	\$	1.304.051	\$	1.547.530	6,45%	6,77%
V2016	\$	264.681	\$	1.417.078	\$	1.631.759	6,05%	5,75%
V2017	\$	254.435	\$	1.582.580	\$	1.678.748	11,05%	4,05%
V2018	\$	256.180	\$	1.601.262	\$	1.900.580	1,28%	3,78%
V2019	\$	279.338	\$	1.194.075	\$	2.128.417	11,95%	15,21%
<b>TOTAL PROMEDIO</b>	<b>\$</b>	<b>2.784.567</b>	<b>\$</b>	<b>14.983.281</b>	<b>\$</b>	<b>17.768.108</b>	<b>8,23%</b>	<b>3,67%</b>

Fuente: documentos de distribución DNP cálculos MVCT  
Cifras en miles de millones

Así las cosas, se reitera los efectos positivos que tendría en el sector de agua potable y saneamiento básico un incremento en los recursos del SGP, toda vez que se podrían ampliar las inversiones en el mismo. Sin embargo, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad competente para determinar los impactos fiscales en el Presupuesto General de la Nación por sus efectos en la implementación para la asignación de recursos del (SGP).

Para ello, este Ministerio en conjunto con las distintas entidades del gobierno Nacional han iniciado las discusiones que en virtud del artículo 188 de la Ley 1955 de 2019 "Plan

Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad” creó la “Comisión para la revisión del sistema general de participaciones” en los siguientes términos. Créase una Comisión de alto nivel, que se instalará dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, y sesionará durante los seis (6) meses siguientes, para elaborar una propuesta de acto legislativo que incremente real y progresivamente los recursos del Sistema General de Participaciones.”

Lo anterior con el objetivo de evaluar técnica y financieramente los criterios para la asignación de los recursos del SGP-APSB que permitan una distribución de los recursos correspondientes a la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico del SGP en términos de equidad, así como también proponer alternativas para mejorar la eficiencia en el gasto con cargo a dichos recursos.

Cordialmente,

  
**JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ**  
 Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7 N° 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso  
 Ciudad



**ASUNTO:** Observaciones al texto del proyecto de ley 199/2018C acumulado con el proyecto de ley 305 /2018C

Respetado doctor Mantilla:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio por el Decreto 3571 de 2011, a continuación me permito remitir las siguientes consideraciones frente al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

En primer lugar, se considera que el proyecto de ley busca dar una solución normativa al problema de informalidad de la propiedad en Colombia, por esto aplaudimos la iniciativa del legislador. De hecho, este también ha sido un tema crucial en el desarrollo integral de los programas y política pública del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT. Por esta razón, planteamos a través del articulado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 dos artículos que pretenden dar claridad al tratamiento normativo y operativo de los bienes fiscales, tanto aquellos ocupados de manera informal, como aquellos que las entidades no requieren para el ejercicio de sus funciones. El primer artículo es el 276 de la Ley 1955 de 2019 que trata sobre la transferencia de dominio de bienes inmuebles fiscales entre entidades. El segundo, es el artículo 277 de la referenciada Ley que desarrolla el marco normativo para la cesión a título gratuito o enajenación de bienes fiscales, siendo así el alcance de los artículos de la Ley del PND tiene efectos sobre el conjunto de bienes fiscales, su cesión gratuita y transferencia. Ahora bien, haría falta precisar con mayor profundidad, a nivel de ley, un marco jurídico riguroso y efectivo para la enajenación de estos bienes, en caso de ser necesario.

En segundo lugar, esta cartera tiene una serie de consideraciones sobre los artículos que buscan modificar el tratamiento de los baldíos urbanos y de los bienes privados ocupados de manera informal, así como de las definiciones de asentamiento humano, reconocimiento urbanístico de mejora, entre otros, que podrán servir para el desarrollo de la redacción del proyecto de ley.

A continuación, se procede a exponer las consideraciones a los artículos propuestos en la ponencia del proyecto de ley para segundo debate:

#### FRENTE A LOS ARTÍCULOS 1 Y 2

**Artículo 1.** Objeto. La presente ley tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados en bienes baldíos urbanos y en bienes fiscales titulables, y con ello materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho.”

**Artículo 2.** Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

**Asentamientos humanos ilegales.** Se entiende por asentamiento humano ilegal el conformado por no menos de (10) diez viviendas, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

**Asentamiento humano ilegal consolidado.** Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado aquellos que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero que no han sido legalizadas.

**Bien Baldío Urbano.** Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.

**Bien Fiscal.** Son los bienes de propiedad del Estado o de las Entidades Territoriales, sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

**Bien Fiscal Titulable.** Son aquellos bienes de propiedad de las entidades estatales que han sido ocupados ilegalmente por ocupantes, el derecho de propiedad de estos bienes puede ser cedido o transferido a título gratuito u oneroso por la entidad territorial titular del bien, y que no corresponden a espacio público, o a áreas protegidas del municipio o distrito.”

#### COMENTARIOS:

Es necesario que se precise y aclaren las definiciones planteadas en el artículo 2, para determinar el alcance del objeto del proyecto de ley, dado que como está enunciado, no se explica cuál es la razón para que existan dos definiciones: “Asentamientos humanos ilegales” y “Asentamientos humanos ilegales consolidados.”

De otra parte y en relación con la definición de “asentamientos humanos ilegales”, se pone de manifiesto la necesidad de no limitar su aplicación a mínimo 10 viviendas, toda vez que los predios ocupados, no siempre están en un mismo sector y de persistir con esta limitación, haría inaplicable la norma en el marco de los procesos de cesión a título gratuito que adelanta el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

#### FRENTE AL ARTÍCULO 3

**Artículo 3.** Saneamiento Precial. Para la identificación y transformación jurídica de Bienes Baldíos Urbanos a Bienes fiscales, Bienes Fiscales Titulables, las Entidades Territoriales deberán llevar a cabo los siguientes pasos:

1. Identificar el Bien Baldío Urbano que se pretende convertir en Bien fiscal, Bien Fiscal Titulable o Bien de Uso público y hacer el estudio de títulos correspondiente.
2. La entidad territorial debe hacer la declaración de bien baldío.
3. El registro ante la Superintendencia de Notariado y Registro del acto administrativo que declaró el bien baldío, de acuerdo a las normas vigentes.”

#### COMENTARIOS:

Respecto a la propuesta y modificación del artículo, es pertinente mencionar que, tratándose de bienes baldíos, lo que se busca es dar cumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. En consecuencia, se recomienda cambiar el título del artículo toda vez que lo que se va a regular es el trámite que debe adelantarse para la conversión de bien baldío a bien fiscal.

De igual manera y en relación con los numerales del articulado, se realizan las siguientes consideraciones:

- **Al Numeral 1.** Además de identificar técnica y jurídicamente el bien baldío que se pretende convertir en fiscal, debe solicitarse ante la Superintendencia de Notariado y Registro, la solicitud de carencia de identidad registral.
- **Al numeral 2.** Debe adicionarse que la entidad territorial hará la declaración de bien baldío mediante acto administrativo de carácter general y en consecuencia debe publicarse.
- **Al numeral 3.** Se ajusta al trámite que actualmente se adelanta, en cumplimiento de las instrucciones administrativas Nos. 03 y 06 de 2015 de la Superintendencia de Notariado y Registro, conforme a lo ordenado en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997.

#### FRENTE AL ARTÍCULO 4

**Artículo 4.** Los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar un inventario de bienes de uso público o bienes afectos al uso público producto de la legalización de asentamientos humanos informales, los cuales históricamente se han considerado como espacio público, de los cuales se tenga posesión y se haya mantenido dicho uso durante diez (10) años ininterrumpidos a la expedición de la presente ley, pero no se tenga título de propiedad pública.”

#### COMENTARIOS:

El artículo 4 no establece a partir de qué momento los municipios o distritos deberán en el término de seis (6) meses realizar el inventario.

Por otra parte, el término posesión no debería ser utilizado, puesto que si los bienes se van a declarar como de espacio público o simplemente ya pertenecen a esta clasificación (bienes de uso público), o tienen vocación de uso público, (históricamente se han considerado como espacio público), estos serían imprescriptibles. El término sobre la posesión del bien de uso público puede ser remplazado por uso o destinación.

En relación con el argumento anterior, por su misma condición de imprescriptibilidad, no cabría la connotación de su uso durante diez (10) años ininterrumpidos, por lo tanto, no debería hacer mención a un término.

#### FRENTE AL ARTÍCULO 5

**Artículo 5.** Realizado el inventario anterior, las entidades territoriales elaborarán un estudio técnico y jurídico que permita establecer su área y su permanencia en el tiempo como espacio público, y procederán mediante acto administrativo a hacer su declaratoria de espacio público a favor de la entidad territorial donde se localicen.”

#### COMENTARIOS:

El estudio técnico y jurídico debería llevarse a cabo de manera previa, es decir antes de realizarse el inventario, pues es lo que determina que se incorpore al inventario de bienes de uso público.

#### FRENTE A LOS ARTÍCULOS 6 Y 7

**Artículo 6.** Funciones de la Declaratoria de Espacio Público. El acto administrativo de declaratoria de los predios como espacio público tendrá dos funciones, en primer lugar, servir de acto de reconocimiento urbanístico del espacio público existente, y en segundo lugar hará las veces de título de propiedad a favor de la entidad territorial donde se localicen dichos bienes. El acto de declaratoria de espacio público será reconocido por las autoridades urbanísticas y catastrales competentes en cada municipio o distrito, y con ello la entidad territorial tramitará ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura del folio de matrícula correspondiente y su inscripción en el registro.

**Parágrafo:** Las oficinas encargadas del catastro municipal o distrital procederán a la incorporación de la nueva información de los predios objeto de declaratoria.

**Artículo 7.** Contenido del acto administrativo de declaratoria de espacio público. El acto administrativo de declaración de espacio público, debe constar por escrito y contendrá la declaración del dominio pleno a nombre del municipio o distrito y la determinación de área y linderos, además incluirá la siguiente información:

1. La referencia al estudio técnico jurídico elaborado.
2. La descripción de la cabida y linderos del predio a inscribir en el registro de propiedad de la entidad territorial o haciendo uso del plano predial catastral, según el Decreto 2157 de 1995 o cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos:

coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial del predio en metros cuadrados.

En todo caso todo deberá estar certificado por la oficina de catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o en su defecto firmado por un profesional como topógrafo, ingeniero civil, catastral o topográfico con matrícula profesional vigente.

Para el caso de centros poblados urbanos, la descripción de cabida y linderos se podrá obtener de cualquier documento cartográfico basado en cartografía oficial con coordenadas magna-sirgas que identifiquen con claridad los linderos, coordenadas x, y de los vértices y la cabida superficial en metros cuadrados del perímetro urbano aprobado por el concejo del Ente territorial y que reposa en el instrumento de ordenamiento territorial vigente.

3. La solicitud de apertura del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.
4. El municipio o Distrito expedirá tres (3) copias de la resolución de declaración de espacio público, así: un original que se insertará en el archivo de la respectiva Alcaldía municipal o distrital, un original con destino a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y una en copia común con destino a la oficina de catastro.”

COMENTARIOS:

Respecto a estos artículos, se considera que deben ser revisados con las autoridades territoriales encargadas del desarrollo territorial y de información geográfica, como por ejemplo Catastro Bogotá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, para el caso de Bogotá.

FRENTE A LOS ARTÍCULOS 8 y 9

Artículo 8. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 2. Las entidades del nivel nacional, departamental, distrital o municipal, cederán a título gratuito los predios de su propiedad, que hayan sido ocupados ilegalmente por asentamientos humanos consolidados y/o incompletos, siempre y cuando la mejora allí construida sea una vivienda. La transferencia se hará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, y será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, áreas protegidas, reserva ambiental, se trate de playas o rondas de ríos, acuíferos, nacimientos de agua, humedales, esto de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo 1°. Cuando la mejora construida sobre el predio objeto de cesión sea de uso mixto, es decir que una parte de la construcción sobre el predio sea habitacional y la otra sea utilizada para desarrollar una actividad complementaria o productiva, en aplicación a

la función social de la propiedad se titulará en las mismas condiciones que si se tratara de una vivienda con destino habitacional.

Artículo 9. Cesión a Título Gratuito o Venta de Bienes Fiscales Titulables. Las Entidades Territoriales podrán ceder a título gratuito o vender el derecho de propiedad sobre Bienes Fiscales Titulables para lo cual llevará a cabo el siguiente procedimiento:

a) Autorización. El representante legal de la Entidad Territorial debe estar facultado para transferir gratuitamente o vender los Bienes Fiscales Titulables.

b) Certificación. El representante legal de la Entidad Territorial debe expedir una certificación donde se señale que los Bienes Fiscales Titulables no son de uso público, que no se encuentran en áreas insalubres, de riesgo o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997.

c) Prueba. El Ocupante de un Bien Fiscal Titulable probará su condición mediante cualquier medio de prueba idóneo y pertinente aceptado por la ley y evaluado por la Entidad Territorial, que deberá conformar un expediente con los documentos de identificación del ocupante, así como los documentos que considere pertinentes para acreditar la ocupación. Se exceptúan los ocupantes que tengan la calidad de tenedores de bienes inmuebles por cuenta de entidades públicas.

d) Cruce. El Ocupante sólo podrá ser objeto de cesión o venta de un sólo Bien Fiscal Titulable y no haber recibido por parte del Estado beneficios para vivienda, situación que deberá certificar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la entidad que corresponda.

e) Publicidad y emplazamiento. Dentro de los 30 días siguientes a recibir la información sobre el cruce que se establece en el literal d) anterior, la Entidad Territorial llevará a cabo la publicidad de los Ocupantes sujetos a la cesión o venta de Bien Fiscal Titulable, mediante un aviso en un periódico de amplia circulación del lugar del programa de titulación que deberá contener: 1. El fundamento legal de la actuación administrativa; 2. La identificación técnica jurídica del inmueble objeto de cesión a título gratuito; 3. El o los ocupantes y su identificación; 4. Las personas excluidas del trámite y las razones por las cuales no pueden acceder al beneficio; 5. El término para hacerse parte dentro de la actuación administrativa. El aviso publicado deberá fijarse en un lugar visible al público de las oficinas de la Entidad Territorial, por un término no inferior a cinco (5) días hábiles. Cumplido dicho término, los interesados comparecerán con cinco (5) días hábiles subsiguientes para hacerse parte dentro del proceso, acreditando las razones de su petición, salvo que se ejerza algún tipo de reclamación referente a los cruces de información, caso en el cual, el solicitante contará con un término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la desfiguración del mencionado aviso para presentar su solicitud. Sin perjuicio de lo anterior, podrá publicarse el aviso en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las cinco (5) de la mañana y las diez (10) de la noche o a falta de la misma, haciendo uso de la lectura por banda o cualquier otro medio masivo de comunicación disponible, que garantice la difusión de la información.

Parágrafo. Para que un Ocupante tenga derecho a que una Entidad Territorial le ceda a título gratuito o venda el dominio de un Bien Fiscal Titulable, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Ocupar el Bien Fiscal Titulable con anterioridad al primero (1) de diciembre

de 2001, b) Bien Fiscal Titulable no se encuentre ubicado en zonas insalubres o de riesgo para la población o zonas de conservación o protección ambiental, y en general, que no hagan parte de las áreas relacionadas en los artículos 35, 37 y 123 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

COMENTARIOS:

El artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, modificó el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, modificado recientemente por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, el cual establece:

ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO 14. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE DOMINIO DE BIENES FISCALES. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1. Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO 2. Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

PARÁGRAFO 3. En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.

PARÁGRAFO 4. La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.

PARÁGRAFO 5. Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo.

El artículo que antecede, se encuentra en proceso de reglamentación por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), este proyecto de decreto se encuentra en trámite de firma, no obstante, consideramos que los artículos del decreto en proyección, no logran dar el alcance que propone el legislador en cuanto a la enajenación de bienes fiscales. Por tanto, este proyecto de ley puede enfocarse en establecer el marco jurídico necesario.

En este orden, analizado el articulado propuesto (artículos 8 y 9) consideramos que en los artículos de la Ley del PND, el MVCT ya contempló la cesión gratuita de bienes inmuebles fiscales ocupados con construcciones y/o mejoras con destino habitacional teniendo en cuenta las consideraciones enunciadas en el proyecto de ley objeto de revisión, sin embargo, falta establecer cuándo procede la enajenación directa de los bienes fiscales, la cual podrá tramitarse con la modificación del artículo 3 de la Ley 1001 de 2005, y para lo cual se propone esta redacción:

Modificación del artículo 3 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 3 de la Ley 1001 de 2005 - ENAJENACIÓN DIRECTA DE BIENES FISCALES. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante y sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamenten.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.

PARÁGRAFO 1°. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obra pública o de infraestructuras básicas: áreas no aptas para la localización de vivienda, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2°. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la ley y su traslado a CISA.

PARÁGRAFO 3°. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble por concepto de impuestos, tasas y contribuciones.

PARÁGRAFO 4°. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen.

FRENTE AL ARTÍCULO 10

Artículo 10. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 4. En el caso de los predios ocupados con mejoras de instituciones religiosas sin distinción de la religión que profesen, instituciones educativas, culturales, comunales o de salud, y/o cualquier otra actividad de uso comercial, de bienes o de servicios, se enajenarán por su avalúo catastral con un descuento del 90%, el cual será cancelado de contado y consignado en la cuenta bancaria que disponga la entidad.

Parágrafo 1°. Los predios que presenten usos diferentes al de vivienda, para ser titulados deberán demostrar su existencia legal y estar registrados ante los organismos competentes, así como también demostrar que se encuentran a paz y salvo con el impuesto predial y valorización si fuere el caso, y con los que se originen como consecuencia del desarrollo de su actividad, igualmente es requisito contar con el uso del suelo como una actividad permitida dentro del instrumento de planificación territorial que aplique el municipio o distrito.

COMENTARIOS:

Respecto a este artículo, se recomienda tener en cuenta el antecedente y la finalidad de adelantar la enajenación de "inmuebles ocupados por instituciones religiosas e iglesias reconocidas por el Estado, sobre los cuales se hayan construido templos o lugares propios para el cumplimiento de su misión pastoral o social", para lo cual se recomienda:

1. Establecer un tiempo de ocupación, que puede ser de: "mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio de la actuación administrativa" y que el inmueble esté a paz y salvo por concepto de impuestos, tasas y contribuciones.
2. Tener presente la existencia de normalidad específica (Decreto 1778 de 2016, Ley 708 de 2001 y el artículo 276 de la Ley 1955 de 2019), que regula las transferencias de predios ocupados con mejoras de instituciones educativas, culturales, comunales o de salud.

Resulta importante, que en la norma propuesta se incluya la posibilidad de enajenar aquellos inmuebles que le son conexos a la misión pastoral o social de las iglesias, tales como colegios, comedores, restaurantes, etc. siempre que se encuentren bajo la administración de las instituciones religiosas.

Frente al parágrafo 1 propuesto en el artículo mencionado, se advierte que éste no guarda relación con el artículo 4 de la Ley 1001 de 2005; por tanto, se sugiere eliminarlo del mismo.

FRENTE AL ARTÍCULO 11

Artículo 11. Acto administrativo de cesión a título gratuito. Cumplido lo dispuesto en el artículo anterior, el acto administrativo que se expida por la Entidad Territorial, incluirá la información que de acuerdo con las normas vigentes se requiera para el registro de actos administrativos de transferencia y en especial la siguiente: a) consideraciones y fundamentos jurídicos de la transferencia del Bien Fiscal Titulable; b) nombre e identificación de los Ocupantes; c) dirección e identificación catastral del Bien Fiscal Titulable; d) identificación jurídica del predio de mayor extensión del cual se va a segregarse la nueva unidad registral o el número de matrícula individual si ya fue asignado, según sea el caso; e) descripción del área y los linderos del Bien Fiscal Titulable, mediante plano predial catastral; f) reconocimiento de la existencia de edificación o mejora mediante plano Magna Sirgas con medidas y linderos, certificado por profesional idóneo; g) La Entidad Territorial que transfiera y sus atribuciones normativas para la transferencia y desarrollo del proyecto de titulación; h) La procedencia de recursos y los tiempos para interponerlos.

Adicionalmente, se dejará expresa constancia en la parte resolutoria del acto administrativo de los aspectos jurídicos que a continuación se señalan: a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida; b) La obligación de restituir el Bien Fiscal Titulable cuando se establezca plenamente que hubo imprecisión o falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario; c) La Solicitud a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva, de la inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria ya asignado o la solicitud de inscripción en la matrícula a segregarse del folio de mayor extensión, en el que se incluya en una sola matrícula inmobiliaria tanto el Bien Fiscal Titulado como la de la edificación o mejora reconocida; d) La obligación del Ocupante de acatar la normatividad urbanística municipal o distrital aplicable al sector donde se localice el predio y contenida en el POT, PBOT o EOT."

#### COMENTARIOS:

Es pertinente señalar que el reconocimiento de la existencia de la edificación en un predio fiscal ocupado ilegalmente debe ser adelantado por las curadurías urbanas o la oficina competente y en ese sentido, imponer una carga al ente titular para que reconozca una mejora que no adelantó con recursos públicos, puede contravenir el cometido y la finalidad estatal, incurriendo en una extralimitación de sus funciones, que a futuro puede revertirse en contra de la entidad cedente.

Cuando se hace mención a que en la parte resolutoria del acto administrativo debe dejarse constancia de "a) La obligación para el Ocupante de suscribir un acuerdo de pago en el momento de la notificación del acto administrativo, por el valor de la deuda vigente por concepto de impuesto predial que corresponda a la edificación o mejora reconocida" es necesario se tenga en cuenta lo que establece el parágrafo 4 del artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".

**"PARÁGRAFO 4.** La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial."

#### FRENTE AL ARTÍCULO 15

**"Artículo 15.** Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005, el cual quedará así:

**Artículo 10.** Quienes resultaren beneficiados conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 21° de la Ley 1537 de 2012.

**Parágrafo.** Las prohibiciones contenidas en la presente norma no serán aplicadas para los predios titulados con uso diferente a vivienda."

#### COMENTARIOS:

El artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, contempla en su parágrafo segundo que, para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

En tal sentido, se sugiere armonizar la propuesta del articulado con la norma antes enunciada y tener en cuenta que la transferencia ordenada en el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, no está supeditada al tope VIS.

#### FRENTE A LOS ARTÍCULOS 16 Y 17

**"Artículo 16.** Para adelantar el programa de titulación en asentamientos humanos ilegales incompletos, se requiere que se haya realizado o se realice de manera simultánea la implementación de programas de servicios públicos esenciales en caso de que no se cuente con ellos, tales como: instalación de la infraestructura de servicios públicos básicos como el agua, energía eléctrica, gas natural, consolidación de una red de sistema de equipamientos mediante la construcción de instituciones educativas, y de salud, comunitarias y de servicios, y la consolidación del Sistema de Espacio Público para dicho asentamiento.

**Artículo 17.** Una vez saneada la propiedad en predios ocupados por asentamientos ilegales, es obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística de los asentamientos humanos, que permitan reconocerlos como barrios legalmente constituidos."

#### COMENTARIOS:

Actualmente, en la legislación colombiana los procesos de legalización urbanística y de titulación se pueden realizar de manera independiente, sin importar su orden. Esto brinda flexibilidad y dinamismo tanto a los procesos de titulación como a los de legalización urbanística. Es necesario revisar si es pertinente imponerles rigidez a ambos procesos a través de la norma.

#### FRENTE AL ARTÍCULO 18

**"Artículo 18.** Los predios que resultaren no aptos para titularse porque se encuentren en zonas insalubres o de riesgo de acuerdo a los instrumentos de planificación de los municipios o distritos, serán objeto de estudio por parte de la respectiva entidad titularadora, con el fin de implementar mecanismos para mitigar el riesgo, o en su defecto deberá en un término máximo de 10 años de expedida la presente Ley, desarrollar programas de reubicación y/o reasentamientos de las familias afectadas."

#### COMENTARIOS:

El trámite mencionado es competencia del municipio, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, y no de la entidad titularadora, si ésta es del orden nacional.

#### FRENTE AL ARTÍCULO 19

**"Artículo 19.** Expropiación. El artículo 58 de la ley 388 de 1997 quedará así.

"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

- Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación y deportes, centrales de abasto y seguridad ciudadana, aseo y manejo de residuos sólidos;
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- Legalización de predios de asentamientos ilegales con construcciones de vivienda, comercial o de servicios;
- Ejecución de proyectos de provisión de espacios públicos urbanos;
- Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- Preservación de los patrimonios culturales y naturales de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
- Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;
- El traslado y asentamiento de poblaciones afectadas por riesgos físicos inminentes o riesgo de desastres."

#### COMENTARIOS:

Respecto a este artículo sugerimos validar la pertinencia de incluir o establecer con claridad en la exposición de motivos, las razones por las que se contempla como motivo de utilidad pública el literal c), sobre todo por sus implicaciones sobre la propiedad privada como derecho constitucional.

En efecto, debe revisarse lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, que establece:

**"ARTÍCULO 58.** Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social."

#### FRENTE A LOS ARTÍCULOS 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 Y 27

**"Artículo 20.** Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas legalizadas urbanísticamente. Los Registradores de Instrumentos Públicos o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que servirá de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, siempre que dicha destinación y uso esté señalada en la cartografía oficial, aprobada por la entidad catastral y urbanística competente a nivel municipal, distrital, departamental o nacional según corresponda."

**Parágrafo 1º.** La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

- Resolución o decreto aprobatorio del proyecto de legalización o urbanización de los predios, o documento que haga sus veces;
- Plano urbanístico aprobado, con la indicación de cada zona de uso público con áreas y mojoneras;
- Acta de recibo suscrita por el titular del derecho de dominio o por la Junta de Acción Comunal, o acta de toma de posesión practicada por el Alcalde Municipal o

*Distrital o la entidad competente o quien éste delegue, de las zonas de cesión gratuitas obligatorias señaladas en la cartografía de planeación; o documento que haga sus veces;*

- d) *Manzana catastral de los predios o cartografía oficial que haga sus veces para sectores antiguos o consolidados.*

**Parágrafo 2º.** *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de este a la entidad territorial solicitante*

**Artículo 21.** *Titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales ubicados en zonas sin proceso de legalización urbanística. Los registradores de instrumentos públicos, o las entidades que hagan sus veces, registrarán, mediante resolución administrativa que sirva de título, a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, el derecho de dominio de los predios que están afectos al uso público, tales como vías, parques, plazoletas, edificaciones institucionales o dotacionales y de servicios públicos, que la comunidad utilice con tal fin, aun cuando no hayan sido objeto de un proceso de legalización o urbanización. Dicho trámite se adelantará previa solicitud del representante legal de la entidad oficial o ente territorial, o de quien éste delegue.*

**Parágrafo 1.** *La solicitud deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

- a) *Acta de Recibo suscrita por el titular del derecho de dominio, o por la Junta de Acción Comunal, de las zonas de uso público, o documento que haga sus veces;*
- b) *Levantamiento topográfico, en donde se identifique mediante coordenadas geográficas, mojones y áreas cada uno de los predios de uso público.*

**Parágrafo 2.** *El Registrador de Instrumentos Públicos, en el evento de no lograr identificar el folio de matrícula inmobiliaria del globo en mayor extensión, dejará constancia de ello y procederá a la asignación de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios de uso público, registrando como titular de éste a la entidad territorial solicitante.*

**Artículo 22.** *Adiciónese dos párrafos al artículo 5º de la ley 9ª de 1989 así:*

**Parágrafo 1.** *El espacio público resultante de la adopción de instrumentos de planeamiento o de gestión o de la expedición de licencias urbanísticas se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización o la parcelación en la oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. A la suscripción de la escritura pública correspondiente deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con el instrumento de planeación o gestión o con la licencia urbanística, si la encuentran acorde manifestarán su aceptación, caso contrario solicitarán al Notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

**Parágrafo 2.** El espacio público resultante del desarrollo de proyectos de infraestructura se incorporará mediante el registro de la escritura de entrega o cesión en la oficina de Instrumentos Públicos, previo procedimiento de desenglobe y apertura del folio de matrícula inmobiliaria en la escritura de cesión se debe determinar su localización, cabida y linderos, a la suscripción de la escritura de cesión o entrega deberán comparecer las entidades territoriales como representantes del patrimonio inmueble municipal o distrital, quienes verificarán su concordancia con las normas y estándares del espacio público establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de cada municipio o distrito. si la encuentran acorde manifestarán su aceptación caso contrario solicitará al Notario los ajustes y aclaraciones respectivas, la escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la puesta en funcionamiento de la infraestructura construida.

**Artículo 23.** Publicidad. Dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la solicitud, el Registrador de Instrumentos Públicos hará una síntesis de la misma, que contendrá de forma clara la identificación del bien y de la entidad oficial o ente territorial solicitante, y a la que podrá adicionar las demás observaciones que considere pertinentes para garantizar el derecho de oposición de terceros. Una copia de esta síntesis se fijara en lugar público y visible de la Oficina de Registro de Instrumentos; otra copia será publicada, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en diario de amplia circulación local, regional o nacional según corresponda; otra copia se difundirá, a costa de la entidad oficial o ente territorial solicitante, en una emisora radial de alcance local, regional o nacional según corresponda, entre las 8:00 a.m. y las 8:00 p.m.; y otra copia se fijará en lugar público y visible de la alcaldía, o alcaldías de ser el caso, distrital, municipal o local donde se encuentre el bien objeto de la solicitud.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Notariado y Registro diseñará el formato de aviso de que trata este artículo de manera que se garantice el uso de un lenguaje comprensible, y su impresión y colocación en caracteres legibles.

**Artículo 24.** Oposición. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fijación, publicación o emisión del último aviso de que trata el artículo anterior, los terceros interesados en oponerse a la adopción de la resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, podrán presentar un documento de oposición a dicha adopción, y deberán acompañarlo de los medios probatorios que le sirvan de soporte

**Artículo 25.** Resolución. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, el Registrador de Instrumentos Públicos no hubiera recibido oposición de terceros a la adopción de la Resolución que registra el derecho de dominio sobre bienes afectos al uso público a favor de las entidades oficiales o entes territoriales, o si habiendo recibido oposición ella no prosperara por cuanto no se demuestra la afectación de los derechos de terceros, el registrador expedirá, motivándola, dicha resolución. Cuando la oposición prosperara, el Registrador de Instrumentos Públicos expedirá una Resolución motivada en la que explique las razones por las cuales prospera.

**Parágrafo 1°.** Contra la resolución que expidiera el Registrador de Instrumentos Públicos y de que trata este artículo, cabe el recurso de reposición, y de ser interpuesto surtirá el trámite consagrado en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 26.** *Responsabilidad del tradente en la titulación de inmuebles afectos al uso público en procesos de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública. En el trámite de adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, el Registrador de Instrumentos Públicos o la entidad que haga sus veces, registrará el título de adquisición de inmuebles a favor de las respectivas entidades oficiales o entes territoriales, aun cuando figuren inscritas limitaciones al dominio, gravámenes o falsa tradición. En tales casos se informará a los titulares de los derechos reales inscritos.*

*En estos casos el tradente estará obligado al levantamiento de la limitación o garantía en un término que no podrá exceder de un año, contado a partir del otorgamiento de la escritura pública. Para tal fin, la entidad oficial o ente territorial podrá retener hasta el 70% del precio; sin embargo, en caso de que el titular o beneficiario de la garantía demuestre que el valor de su derecho es superior a este 70%, la entidad podrá retener hasta la totalidad del citado precio.*

*Si transcurrido el plazo anterior no se ha obtenido el levantamiento de las limitaciones o garantías, los terceros que deseen hacer valer sus derechos tendrán acción directa contra el tradente. La entidad oficial consignará el valor del precio en una cuenta bancaria que abrirá en una entidad financiera. En consecuencia, el valor de la garantía o limitación se asimilará a la suma consignada en la cuenta, y el bien adquirido o expropiado quedará libre de afectación.*

**Parágrafo.** *La Superintendencia Financiera regulará las condiciones de las cuentas bancarias de que trata el artículo anterior.*

**Artículo 27.** *Avalúos para adquisición o expropiación de predios que involucran zonas afectas al uso público. Para efectos de la adquisición o expropiación por motivos de utilidad pública de que trata el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, o las normas que la sustituyan, modifiquen o complementen, en zonas no legalizadas o en proceso de legalización, se presume que el titular de derechos reales, posesorios o conexos sobre zonas afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos, se ha despojado voluntariamente de su uso y goce.*

*En consecuencia, en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores."*

#### COMENTARIOS:

Respecto de los artículos 20 al 27 la observación general es que el articulado debe ser concertado con las autoridades territoriales encargadas del desarrollo territorial y de información geográfica, como por ejemplo Catastro Bogotá y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, para el caso de Bogotá. Así mismo, se sugiere involucrar a Central de Inversiones S.A (CISA), a las Comisiones de Ordenamiento Territorial, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda,

Ciudad y Territorio, y a aquellos actores en los que pueda incidir la aplicación e implementación de estos artículos.

Por lo anterior, proponemos realizar mesas de trabajo conjuntas para la revisión y concertación del articulado y así enriquecer esta iniciativa legislativa, que es de gran importancia para esta Entidad.

Cordialmente,

  
**JOSE LUIS ACERO VERGEL**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (E)



## CONTENIDO

Gaceta número 1036 - Miércoles, 23 de octubre de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 128 de 2019 cámara, “por medio de la cual se prorroga la Ley 538 de 1999; se modifican los artículos 1º y 2º y p se dictan otras disposiciones.....	7.
Informe de ponencia para primer debate de los proyectos acumulados proyecto de ley número 156 de 2019 Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos” 32 años construyendo Orinoquia y se dictan otras disposiciones. ....	16
Informe de ponencia negativa para primer debate en comisión tercera constitucional permanente de Cámara de representantes al proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros. ....	23

### CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social al proyecto Acto Legislativo 087 de 2019 Cámara.....	33
Carta de comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al proyecto de ley 123 de 2018 Cámara, acumulado, 175 de 2018.....	33
Carta de comentarios de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al proyecto de ley 087 de 2019 Cámara.....	34
Carta de comentarios de Minvivienda al proyecto de ley 199 de 2018 acumulado con el proyecto de ley 305 de 2018, Cámara .....	35