

## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 005/09 (C) – 095/09 (S) “POR LA CUAL SE ADICIONA PARCIALMENTE EL ESTATUTO TRIBUTARIO”, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY 123/09 (C), 161/09 (C) Y 073/09 (C).**

Ref: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 005/09 (C) – 095/09 (S) “Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario”, acumulado con los Proyectos de Ley 123/09 (C), 161/09 (C) y 073/09 (C).

En cumplimiento de la honrosa designación que las mesas directivas de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República nos hicieran, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

### **INTRODUCCIÓN**

Tal como se manifestó en la Exposición de Motivos por parte del Gobierno Nacional al radicar el Proyecto de Ley, es evidente la afectación del recaudo tributario como consecuencia de los efectos de la crisis económica mundial. Dicha afectación se acentuará a partir del año 2011, cuando la Nación deje de percibir los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio creado con carácter temporal en la Ley 1111 de 2006.

Además, es necesario garantizar un flujo de recursos que permitan mantener a mediano plazo un nivel mínimo y aceptable de inversión pública, con el fin de garantizar la continuidad de programas económicos y sociales prioritarios, orientados a contribuir al crecimiento económico y a mejorar las condiciones de vida y bienestar de todos los colombianos, en condiciones de equidad.

Por lo anterior, la Comisión de Ponentes comparte la preocupación planteada por el Gobierno Nacional y considera viable acompañar la propuesta de ajuste tributario, que permita asegurar un nivel de recaudos tributarios para la Nación, y por ende garantizar el flujo de recursos necesarios para mantener un nivel aceptable de inversión pública, así como la sostenibilidad de la misma.

En este sentido, el articulado presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por el Gobierno Nacional, es compartido en su integridad por las Comisiones de Ponentes, siendo pertinente resaltar las principales adiciones y modificaciones al actual Estatuto Tributario de los impuestos de carácter nacional administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así:

### **IMPUESTO AL PATRIMONIO**

Las Comisiones de Ponentes comparten la propuesta de crear por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, un impuesto al patrimonio, el cual grava la posesión de riqueza de los contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta a 1º de enero de cada uno de los años que quedan sujetos a dicho gravamen, cuyo valor sea igual o superior a \$ 3.000.000.000.

Igualmente se comparte la posición gubernamental de adoptar medidas para contrarrestar eventuales prácticas conducentes a disminuir la base gravable del impuesto, para lo cual es imprescindible adicionar el Estatuto Tributario con un nuevo artículo en el que se precisan los hechos susceptibles de ser sancionados por inexactitud en la declaración del impuesto al patrimonio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 647 del mismo Estatuto.

Se incluye adicionalmente un ajuste normativo que busca evitar el uso de la figura del endeudamiento como instrumento de disminución de la base gravable, a través de préstamos concedidos en general por los vinculados económicos o partes relacionadas del exterior, a la cual podrían recurrir los contribuyentes del impuesto al patrimonio con el fin de pagar un menor valor frente al que realmente les correspondería.

Las Comisiones de Ponentes avalan la técnica empleada por el Gobierno Nacional en su propuesta, en el sentido de adicionar el Estatuto Tributario con un nuevo articulado del impuesto al patrimonio aplicable por los años 2011 a 2014, para preservar los términos iniciales de creación establecidos en la Ley 1111 de 2006 que hace referencia al impuesto al patrimonio por los años 2007 a 2010. En consecuencia, el nuevo impuesto al patrimonio no afectará en ningún sentido la causación del actual impuesto al patrimonio durante el año 2010.

Es pertinente señalar que la propuesta del impuesto al patrimonio por los años 2011 a 2014, traerá un tratamiento más favorable para los obligados a su pago, teniendo en cuenta que la tarifa se disminuye sensiblemente al pasar del 1.2% vigente a la fecha, a un 0.6%.

En relación con las disposiciones sobre declaración, pago, administración, control y no deducibilidad del impuesto, se mantienen las mismas condiciones vigentes en la actualidad.

## **DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS REALES PRODUCTIVOS**

La deducción especial por inversiones en activos fijos reales productivos creada mediante la Ley 863 de 2003, ha permitido impulsar el desarrollo económico del país, recuperando el grado de inversión, colocándolo a un nivel competitivo en el contexto internacional.

No obstante lo anterior, en la última reforma tributaria dicho beneficio se incrementó del 30 al 40% el monto de la deducción, lo cual conlleva a la necesidad de revisar a la baja el porcentaje, con el fin de continuar estimulando y otorgando un reconocimiento a la inversión real como motor de crecimiento económico y bienestar social, pero a la vez, reducir el costo fiscal del estímulo, para financiar inversión prioritaria para el país.

## **CONCURRENCIA DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN ZONAS FRANCAS**

Las Comisiones de Ponentes comparten la propuesta gubernamental de eliminar la posibilidad de la aplicación concurrente de la tarifa especial del 15% que rige para las Zonas Francas, con la deducción especial por

inversiones en activos fijos reales productivos, con el fin de racionalizar el uso de beneficios tributarios en cabeza de un mismo contribuyente.

Se sustenta esta posición en el hecho de que cada estímulo tributario tiene un ámbito de aplicación propio, que buscan crear estímulos a la inversión y que por lo tanto no deben tener un doble beneficio, como quiera que los beneficios por si solos logran el estímulo suficiente para fomentar la inversión que tanto requiere el país.

## **ACUMULACIÓN DE PROYECTOS**

Respecto del trámite al Proyecto de Ley 005 de 2009 (C) "por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario", radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se observa que al mismo le han sido acumulados tres iniciativas legislativas a saber:

1. Proyecto de Ley 073 de 2009 Cámara *"Por medio del cual se adiciona un numeral al artículo 42 de la ley 1111 de 2006"*. Autor HR Ángel Custodio Cabrera
2. Proyecto de Ley 123 de 2009 Cámara *"Por medio de la cual se modifica el parágrafo segundo y se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 606 del Estatuto Tributario."* Autor HR Myriam Paredes Aguirre
3. Proyecto de Ley 161 de 2009 Cámara *"Por medio del cual se autorizan incentivos a las asociaciones de padres de familia de los restaurantes escolares del ICBF y se dictan otras disposiciones"* Autor HS Carlos Julio González Villa

Corresponde entonces a los sucritos Ponentes, en los términos del artículo 154 de la Ley 5 de 1992<sup>1</sup> pronunciarse sobre las razones por las cuales se considera que no resulta procedente la acumulación de las medidas contenidas en los proyectos referidos y, por ende, no han sido incorporadas al texto del proyecto que nos ocupa.

En primer lugar, en cuanto al Proyecto de Ley 073 de 2009 (C), se observa que el mismo tiene por objeto la creación de una exención al Gravamen a los Movimientos Financieros así:

*"Los retiros efectuados de las cuentas corrientes abiertas en entidades bancarias vigiladas por la superintendencia financiera, que correspondan a recursos de la población reclusa del orden nacional y autorizadas por el Instituto Nacional Penitenciario INPEC, quien será el titular de la cuenta."*

Respetuosamente se considera que, independientemente de las consideraciones respecto de conveniencia de incluir este tipo de medidas en el ordenamiento tributario, debe tenerse en cuenta que la misma constituye un beneficio tributario relativo a un impuesto del orden nacional, razón por la cual la iniciativa para su creación corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, de

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 154. INFORME SOBRE ACUMULACIÓN.** El ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas.

conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, según el cual:

*"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución"*

*"No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 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."* (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, toda vez que dicho Proyecto de Ley es de iniciativa parlamentaria y el Gobierno Nacional no ha coadyuvado el mismo, se hace necesario no acumularlo al proyecto que nos ocupa, so pena de viciarlo de inconstitucionalidad..

En segundo lugar, en relación con el Proyecto de Ley 123 de 2009 Cámara, su objeto es el de eliminar la obligación de presentar declaraciones en ceros en los casos en que los contribuyentes del régimen tributario especial y entidades no contribuyentes no hayan realizado operaciones sujetas a retención en la fuente. Sobre el particular, los ponentes consideramos que esta medida no se ajusta al objetivo mismo del proyecto de ley de ajuste tributario, cuya finalidad es la de establecer condiciones que permitan mantener el recaudo tributario en la coyuntura actual, razón por la cual se considera pertinente que estas propuestas sean objeto de otras iniciativas legislativas, como es el caso del proyecto de ley antitrámites 024 de 2009 Senado, el cual cursa actualmente en la Comisión Primera del Senado de la República.

Finalmente, el Proyecto de Ley 161 de 2009 Cámara pretende autorizar al Gobierno Nacional para *"declarar como no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios a las Asociaciones de Padres de Familia de los Restaurantes Escolares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar."* (Artículo 2), eliminar la calidad de agentes de retención de los mismos (Artículo 3) y para declarar exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros las cuentas cuyos titulares sean las Asociaciones de Padres de Familia de los Restaurantes Escolares del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Sobre estas propuestas, además de aplicarles las consideraciones presentadas respecto del proyecto de Ley 073 de 2009 (C), se considera que contrarían el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 338 de la Constitución Política, pues corresponde al Congreso de la República mediante ley la creación de los beneficios tributarios, no al Gobierno Nacional, claro está, siempre y cuando medie la iniciativa a que se refiere el artículo 154 de nuestra Constitución Política.

En consecuencia, de manera respetuosa los suscritos ponentes se permiten someter a consideración de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara la no acumulación de los proyectos de ley antes referidos, de tal forma que se continúe de manera separada con el trámite de los mismos.

## **PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones y salvedades, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de las Comisiones Terceras Económicas, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 005/09 (C) – 195/09 (S) “Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario”, acumulado con los Proyectos de Ley 123/09 (C), 161/09 (C) y 073/09 (C), a la vez que se solicita la aprobación correspondiente al título del proyecto.

Los Honorables Representantes a la Cámara

**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA**  
Coordinador

**SANTIAGO CASTRO GÓMEZ**  
Coordinador

**BERNARDO MIGUEL ELÍAS**  
Coordinador

**ALFREDO CUELLO BAUTE**  
Coordinador

**CARLOS RAMIRO CHAVARRO**  
Coordinador

**EDUARDO CRISSIÉN BORRERO**  
Ponente

**OMAR DE JESÚS FLOREZ**  
Ponente

**GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO**  
Ponente

**JORGE JULIÁN SILVA MECHE**  
Ponente

**WILSON BORJA DÍAZ**  
Ponente

**GILBERTO RONDÓN GONZÁLEZ**  
Ponente

Los Honorables Senadores de la República:

**ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
Coordinador

**YOLANDA PINTO AFANADOR**  
Coordinador

**GABRIEL ZAPATA CORREA**  
Coordinador

**AURELIO IRAGORRI HORMAZA**  
Coordinador

**OMAR YÉPES ALZATE**  
Coordinador

**CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA**  
Ponente

**GERMÁN VILLEGAS VILLEGAS**  
Ponente

## **PROYECTO DE LEY No. 005/09 (C) – 195/09(S)**

“Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario.”

**ARTÍCULO 1.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 292-1. Impuesto al patrimonio. Por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, créase el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio líquido del obligado.

Los contribuyentes podrán imputar el impuesto al patrimonio contra la cuenta de revalorización del patrimonio, sin afectar los resultados del ejercicio”.

**ARTÍCULO 2.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 293-1. Hecho Generador. Por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, el impuesto al patrimonio, a que se refiere el artículo 292-1, se genera por la posesión de riqueza a 1º de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a tres mil millones de pesos (\$ 3.000.000.000)”.

**ARTÍCULO 3.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 294-1. Causación. El impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1 se causa el 1º de enero de cada año, por los años 2011, 2012, 2013 y 2014.”

**ARTÍCULO 4.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 295-1. Base Gravable. La base imponible del impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, está constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente poseído el 1º de enero de cada año, determinado conforme lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial neto de las acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales, así como los primeros doscientos veinte millones de pesos (\$220.000.000) del valor de la casa o apartamento de habitación”.

**ARTÍCULO 5.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 296-1. Tarifa. La tarifa del impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, es del cero punto seis por ciento (0.6%) de la base gravable establecida de conformidad con el artículo 295-1, por cada año.”

**ARTÍCULO 6.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 297-1. Entidades no sujetas al impuesto. No están obligadas a pagar el Impuesto al Patrimonio de que trata el artículo 292-1, las entidades a las que se refiere el numeral 1 del artículo 19, así como las relacionadas en los artículos 22, 23, 23-1 y 23-2 de este Estatuto. Tampoco están sujetas al pago del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito

acuerdo de reestructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de la Ley 1116 de 2006”.

**ARTÍCULO 7.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 298-4. Normas aplicables al impuesto sobre el patrimonio. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración, control y no deducibilidad contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2, 298-3 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto . Así mismo, el impuesto al patrimonio de que tratan los artículos 292 y 292-1 en ningún caso podrá ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica a que se refiere la Ley 963 de 2005”.

**ARTÍCULO 8.** Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 298-5. Control y sanciones. En relación con el impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1º de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación”.

**ARTÍCULO 9.** Modificase el inciso primero del artículo 287 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 287. Deudas que constituyen patrimonio propio. Las deudas que por cualquier concepto tengan las agencias, sucursales, filiales o compañías que funcionen en el país, para con sus casas matrices extranjeras o agencias, sucursales, o filiales de las mismas con domicilio en el exterior, y las deudas que por cualquier concepto tengan los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios en Colombia con los vinculados económicos o partes relacionadas del exterior de que trata el artículo 260-1, se considerarán para efectos tributarios como patrimonio propio de las agencias, sucursales, filiales o contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia”.

**ARTÍCULO 10.** Adiciónese el artículo 158-3 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“Párrafo 2. A partir del período gravable 2010, la deducción a que se refiere este artículo será del treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos.”

**ARTÍCULO 11.** Adiciónese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“Párrafo 2. A partir del período gravable 2010, la tarifa del quince por ciento (15%) a que se refiere este artículo no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto.”

**ARTÍCULO 12.** Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Los Honorables Representantes a la Cámara

**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA**  
Coordinador

**SANTIAGO CASTRO GÓMEZ**  
Coordinador

**BERNARDO MIGUEL ELÍAS**  
Coordinador

**ALFREDO CUELLO BAUTE**  
Coordinador

**CARLOS RAMIRO CHAVARRO**  
Coordinador

**EDUARDO CRISSIÉN BORRERO**  
Ponente

**OMAR DE JESÚS FLOREZ**  
Ponente

**GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO**  
Ponente

**JORGE JULIÁN SILVA MECHE**  
Ponente

**WILSON BORJA DÍAZ**  
Ponente

**GILBERTO RONDÓN GONZÁLEZ**  
Ponente

Los Honorables Senadores de la República:

**ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**  
Coordinador

**YOLANDA PINTO AFANADOR**  
Coordinador

**GABRIEL ZAPATA CORREA**  
Coordinador

**AURELIO IRAGORRI HORMAZA**  
Coordinador

**OMAR YÉPES ALZATE**  
Coordinador

**CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA**  
Ponente

**GERMÁN VILLEGAS VILLEGAS**  
Ponente