



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 860

Bogotá, D. C., jueves, 18 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 39 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2018 CÁMARA

por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definiciones.*

- 1. Micro y pequeñas empresas:** Para los efectos de esta ley, se entienden por micro y pequeñas empresas aquellas cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- 2. Inicio de la actividad económica:** Para los efectos de esta ley, se entiende por inicio de la actividad económica la fecha de inscripción en el registro mercantil de la correspondiente Cámara de Comercio.
- 3. Tecnologías de la información:** Para los efectos de esta ley, se entiende por tecnologías de la información a aquellas que comprenden el desarrollo de software, aplicaciones, aplicaciones móviles, y/o hardware. El desarrollo de hardware hace referencia a la fabricación de dispositivos que sirvan como medio para transmisión de información tales como computadores, tabletas, dispositivos móviles, controles remotos y servidores, además de los componentes de los mismos.

4. Empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información:

Para los efectos de esta ley, son empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información aquellas personas jurídicas que tengan por objeto social exclusivo: el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, o la prestación de servicios de bigdata, hosting y cloud computing con base en el software o hardware desarrollado en Colombia.

- 5. Empresas dedicadas a las industrias creativas:** Para los efectos de esta ley, son empresas dedicadas a las industrias creativas aquellas definidas en el artículo 2°, de la Ley 1834 de mayo de 2017.

Artículo 2°. *Rentas exentas en tecnologías de la información.* Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-3. Rentas exentas en tecnologías de la información. Son rentas exentas, por un término de 20 años las generadas por micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización, o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia. Así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de bigdata, hosting y cloud computing.

Parágrafo. Para que proceda la exención prevista en este artículo, la nueva tecnología de la información que se desarrolla y/o explota deberá estar amparada con una nueva patente registrada ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional certificado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

Artículo 3°. *Rentas exentas en industrias creativas.* Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo 207-4. *Rentas exentas en industrias creativas.* Son rentas exentas, por un término de 20 años, las generadas por micro y pequeñas empresas dedicadas a las industrias creativas, que inicien su actividad económica dentro de los 10 años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por concepto de la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos de carácter cultural e intangible que genere protección en el marco de los derechos de autor, elaborados en Colombia.

Parágrafo. Para que proceda la exención prevista en este artículo, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente, y deberá tener un contenido mínimo de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces.

Artículo 4°. Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, no serán objeto de retención en la fuente a partir del inicio de su actividad económica y mientras sus rentas sean consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

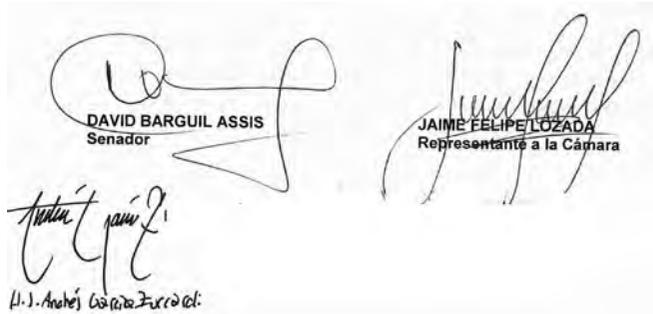
Para el efecto, estas empresas deberán comprobar ante el agente retenedor la calidad de beneficiarias de esta ley, mediante los respectivos requisitos que establezca el reglamento, de conformidad con los términos de la presente ley.

Parágrafo. Las rentas exentas de las que trata el presente artículo no generan utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas de las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley.

Artículo 5°. Las micro y pequeñas empresas de las que trata la presente ley, estarán sujetas al sistema de renta presuntiva de que trata el artículo 188 del Estatuto Tributario a partir del año gravable en que sus rentas dejen de ser consideradas exentas de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

Artículo 6°. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de los artículos 2°, 3° y 4° de la presente ley, dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

JAIME FELIPE LOZADA
Representante a la Cámara

(L.) Andrés Barrantes Ferrer

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, existe una preocupación generalizada acerca de cómo convertir a Colombia en un país más competitivo, teniendo en cuenta los retos que suponen el efecto disruptivo de la tecnología, la necesidad cada vez más creciente de invertir en el conocimiento y en la innovación y los cambios recientes del mercado a nivel mundial en términos de demanda. Ante las enormes dificultades en materia de competitividad tanto regional como internacional que enfrentamos, el Gobierno nacional de la mano con el sector privado, ha venido redoblando esfuerzos para evitar que el país quede rezagado económicamente frente a otros países a través de inversiones y de la creación, implementación y promoción de políticas que ayuden a fomentar la productividad nacional.

El reto, sin embargo, exige no solo que se adelanten esfuerzos en hacer más competitivo el actual aparato productivo del país; también es necesario diversificar dicho aparato productivo y darle valor agregado a la producción nacional. Ahora que es necesario encontrar un sustituto a las exportaciones minero-energéticas, Colombia debe poner en marcha estrategias que impulsen el crecimiento de otros sectores de nuestra economía que hasta ahora han tenido poco protagonismo y cuyo desarrollo es crucial en materia de competitividad.

Es en este contexto que nace esta iniciativa con miras a estimular la innovación tanto en materia tecnológica como en las industrias creativas dentro del territorio nacional. La innovación y el emprendimiento creativo son variables determinantes en materia de competitividad y además su desarrollo tiene efectos transversales claves en diferentes sectores de la economía. Este proyecto de ley busca crear una exención a las rentas generadas por micro y pequeñas empresas especializadas en dos centros específicos de desarrollo económico: el primero, el desarrollo de tecnologías de la información, por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia y la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados

en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de bigdata, hosting y cloud computing. Y, el segundo, en la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos culturales e intangibles que generen protección en el marco de los derechos de autor y elaborados en Colombia.

1. NORMATIVIDAD

Comenzando con el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), es preciso indicar que en nuestro país los incentivos tributarios para la inversión en esta materia se han venido implementado desde comienzos de los años noventa; es de conocimiento público y de amplia divulgación en la literatura del sector que este tipo de incentivos constituyen mecanismos de intervención indirecta, que se usan para promover la inversión de los privados en actividades relacionadas con el ramo (Conpes 2015).

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos (Ley 1450 de 2011) introdujo importantes cambios que representaron una verdadera modernización en la materia. La Ley 1450 no solo mejoró aspectos institucionales al modificar la composición del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) sino también amplió el alcance de beneficios y deducciones que, aunque con algunos ajustes se mantienen vigentes.

Entre otros aspectos, la Ley 1450 estableció que previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el CNBT, las importaciones de activos con fines científicos y tecnológicos por parte de instituciones de educación y centros de investigación estarían exentas del IVA; también dispuso que los recursos asignados a proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación por el CNBT serían tratados como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional. Además, la referida ley incrementó el beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico al 175% de la inversión o donación; incrementando también el límite máximo de la deducción al 40% de la renta líquida del contribuyente.

Por su parte, la Ley 1607 de 2012 prorrogó la vigencia de otro incentivo tributario que en parte es precursor de lo que propone el presente proyecto de ley, a saber, la renta exenta para la producción de software nacional con alto contenido científico y tecnológico certificado en su momento por Colciencias y ahora por el CNBT. Esta renta exenta, sin embargo, expiró en el 2017.

El beneficio de deducciones en el impuesto de renta por inversiones o donaciones en investigación o desarrollo tecnológico, no obstante, fue objeto de cambios importantes a través de la reforma tributaria que culminó con la Ley 1739 de 2014. En primer lugar, se incluyó la posibilidad de que proyectos calificados

como de innovación aplicaran al beneficio; en segundo lugar se estableció que los criterios de calificación de los diferentes proyectos que hacen uso del beneficio serían fijados por un documento Conpes; y finalmente, se estableció que el CNBT fijaría un monto máximo de la deducción prevista en general y por empresa, sin perjuicio de que el contribuyente pueda solicitar la ampliación de dicho tope en un año determinado o de que solicite el exceso en los años siguientes.

Recientemente, la pasada reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) introdujo cambios significativos en la materia. A continuación, los más relevantes:

- Las inversiones en investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, serán deducibles en el periodo gravable en que se realicen, siempre y cuando dichas inversiones cumplan con los criterios y condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el documento CONPES 3892 de 2017 que actualizó el Documento CONPES 3834 de 2015. Lo anterior, no excluye la aplicación del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario (ET) cuando se cumplan las condiciones y requisitos allí previstos (artículo 158-1 ET).
- Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT) como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones definidas por el CNBT y el documento CONPES 3892 de 2017, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta el 25% del valor invertido en dichos proyectos en el año en que se realice la inversión. La suma de este descuento y los previstos en los artículos 255 y 257 del ET, no podrá exceder el 25% del impuesto a pagar en ese mismo periodo gravable artículo 256 (ET).
- También es importante mencionar que la Ley 1819 de 2016 estableció que el CNBT definirá anualmente un monto máximo total de la deducción y descuento ya mencionados y que el Gobierno nacional deberá establecer que un porcentaje específico de este monto máximo total, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en pequeñas y medianas empresas (Pymes) (parágrafo 1° artículo 158-1 ET).

Por su parte, en lo que tiene que ver con las industrias creativas, dentro de la normatividad más reciente encontramos la Ley 1834 de 2017 “*Por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja*”. A través de esta ley, se buscó dar

un mensaje contundente sobre la importancia de la economía creativa, su incidencia e impacto en el mercado y las oportunidades que ofrece su potencial para el desarrollo económico y social del país.

Asimismo, varios años antes de que se promulgara la anterior ley, fue creado el documento CONPES 3659 de 2010, con fundamento en la misma Constitución Política, partiendo del papel constitucional de la Cultura como uno de los elementos centrales del concepto de Nación y Diversidad. A partir de esta normatividad, quedó clara la obligación del Estado de fomentar e incentivar las manifestaciones culturales y a ofrecer estímulos especiales a quienes ejerzan actividades relacionadas.

Igualmente el documento CONPES recomendó al Ministerio de Cultura el desarrollo de un plan de fortalecimiento de las industrias culturales, mediante la facilitación de su acceso a las políticas de fomento al desarrollo productivo, así como a través de programas de formación empresarial que incluyan el derecho de autor.

2. CONTEXTO NACIONAL

A pesar de los diferentes incentivos que actualmente existen en el país para promover la inversión en ciencia, tecnología e innovación aún persisten deficiencias en su diseño que concentran los beneficios en grandes empresas de sectores económicos tradicionales, reduciendo el número de contribuyentes que en la práctica acceden a los mismos y, además, reduciendo de manera importante el impacto real de dichas medidas. Al respecto, Parra Torrado determinó que entre el 2001 y el 2010 la asignación promedio “*de beneficios tributarios para CTI, incluyendo exenciones de IVA, deducciones por inversión o donación en proyectos de CTI y certificaciones de software, se concentró en grandes empresas (66,4%), siendo 2010 el año con mayor concentración (84,2%)*” (2013 citado en Conpes 2015: 19 y 20).

En relación con la deducción por inversiones en ciencia, tecnología e innovación, por ejemplo, el documento Conpes 3834 señala que “*entre el año 2011 y 2014, aproximadamente 40 empresas utilizaron el beneficio, de las cuales solo ocho obtuvieron el 40% de la deducción por proyectos calificados como de CTI. [Y además, este documento precisa que] estas ocho empresas pertenecen principalmente a los sectores de minería, servicios y energía y de acuerdo con lo estipulado en la Ley 590 de 2000 son clasificadas como grandes empresas*” (Conpes 2015: 20). Además, en esos años, el sector minero energético fue representado principalmente por Ecopetrol (Conpes 2017). Concretamente, en los años 2012, 2013 y 2014, se autorizó un monto anual para esta deducción de 280.244 millones de pesos en promedio de los cuales alrededor del 55% le fue aprobado a grandes empresas; este porcentaje incluso subió al 74 en el año 2014 (Tabla 01).

Tabla 1. Monto global máximo de deducción del 175% autorizado anualmente y monto aprobado para grandes empresas, 2012-2014

Millones de pesos corrientes			
Concepto	2012	2013	2014
Monto máximo de deducción anual aprobado por el CNBT	334.800	159.837	346.095
Monto aprobado para grandes empresas	225.876	36.316	257.057
% monto aprobado para grandes empresas	67%	23%	74%

Fuente: Colciencias 2015 citado en CONPES 2015.

Respecto a los años 2015 y 2016, el Conpes 3892 (2017) revela que la concentración del beneficio en grandes empresas continuó. En la convocatoria de 2015 se tuvieron 77 empresas beneficiarias y el 84% del cupo fue asignado a empresas minero-energéticas que tan solo representaban el 13% de la totalidad de empresas; por otra parte, las empresas beneficiarias pasaron de 77 a 165 en 2016, pero, una vez más, las grandes empresas recibieron el 87% del total del cupo disponible (Conpes 2017).

Ahora bien, es importante mencionar que este panorama cambiará en alguna medida con la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas a través de la Ley 1819 de 2016. A partir de 2017 se empezó a combinar una deducción a la renta bruta del 100% de la inversión en CTI y un descuento al impuesto de renta del 25% del valor invertido, lo cual se traducirá en un beneficio efectivo mayor para los contribuyentes; y de otra parte, se establecerá que un porcentaje específico del cupo anual del beneficio se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de Pymes. No obstante, el reto de distribuir de manera menos concentrada los beneficios tributarios para CTI y de promover con ellos el emprendimiento de empresas de sectores económicos distintos es enorme; no olvidemos que apenas en el 2016 una microempresa accedió a estos instrumentos por primera vez.

Finalmente, aunque actualmente esté derogada, es importante mencionar el caso de la renta exenta por certificación de nuevo software con alto contenido científico de producción nacional –Ley 1607 de 2012– que mencionamos anteriormente. La derogatoria de este incentivo hace más importante la existencia de beneficios como los que contempla el presente proyecto de ley, que están pensados no para las grandes empresas que por razones de competitividad de alguna forma u otra están obligadas a invertir en investigación, tecnología e innovación sino para estimular la creación de nuevas compañías en el sector de ciencia tecnología y para apoyar los proyectos de emprendimiento en CTI en sus etapas iniciales.

En lo que atañe a los incentivos para las industrias creativas, es mucho lo que está pendiente por desarrollar por parte de las instituciones nacionales, muy a pesar de su importancia y en especial del mercado que puede interesarse en invertir en este sector económico. Debe

considerarse que gran parte de los emprendedores de la llamada economía naranja, son pequeños empresarios que desarrollan ideas sobre productos nacionales y proyectan sus conocimientos artísticos o culturales de manera independiente y requieren para tener éxito del impulso institucional para surgir y consolidarse.

En este sentido, vale la pena mencionar que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento “Industrias Culturales de Latinoamérica y el Caribe: retos y oportunidades” de septiembre de 2007, definió las industrias culturales como aquellas que comprenden bienes y servicios que tradicionalmente se asocian con políticas culturales, los servicios creativos y los deportes, las cuales se clasifican doctrinalmente en al menos tres categorías (Convencionales, nuevas y otras).

Las convencionales son principalmente: Editorial, libros, impresión, jornales académicos, revistas, periódicos, literatura, bibliotecas, audiovisual, cine, TV, fotografía, video, fonografía, discografía y radio.

Las nuevas son: Multimedia, publicidad, software, videojuegos y soporte de medios.

Y finalmente, en el rango de “otras” se encuentran: Artes visuales y escénicas, conciertos y presentaciones, teatro, orquestas, danzas, ópera, artesanías, diseño, moda, turismo cultural, arquitectura, museos, galerías, gastronomía, productos típicos, ecoturismo y deportes.

Gran parte de estas definiciones de las industrias creativas fueron utilizadas para la definición no taxativa que hoy encontramos en el artículo 2° de la Ley 1834 de 2017, definición que además es acogida por parte del presente proyecto. En este sentido, reconociendo la riqueza y el gran campo que abarca el concepto de industrias creativas, resulta fundamental la creación de un incentivo tributario como el que se plantea en el actual proyecto de ley, para impulsar el crecimiento económico de este sector tan necesario y potencialmente productivo para la economía nacional, más todavía en el objetivo de sustituir la dependencia de la economía nacional de los sectores minero-energéticos.

Además, debe resaltarse la importancia que existe en la relación y la conexidad que se presenta entre las tecnologías de la información y los desarrollos tecnológicos y científicos con la economía creativa. Su dependencia es en muchos campos necesaria e insustituible pues gran parte de los desarrollos creativos, artísticos y culturales necesitan de la tecnología para proyectarse, evolucionar y convertirse en productos competitivos, así como para poder incrementar su impacto y diversificación.

Finalmente, es pertinente mencionar la importancia que tiene la economía creativa en la región, en aras de tomar consciencia del papel de nuestro país en este escenario económico,

especialmente para posicionar la industria nacional y evitar caer en retrasos que afecten la competitividad de nuestros empresarios en relación con sus semejantes de otras naciones. Según se ha destacado por expertos en la materia, hoy por hoy existe una necesidad ineludible para las economías latinoamericanas de ser más creativos, especialmente porque se hace poco realista alcanzar una competitividad con la mano de obra barata en el continente asiático, así como por los niveles de industrialización y urbanización de nuestras naciones, que ofrecen un margen bajo de crecimiento, exigiendo la promoción, fomento y apoyo al sector emprendedor dentro de este campo creativo y de innovación. (Buitrago, Duque, 2013, página 70).

3. SÍNTESIS DEL ARTICULADO

En este contexto, se propone un proyecto de ley dirigido a establecer una renta exenta que beneficie por el término de 20 años a las micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, siempre que inicien su actividad económica dentro de los 10 primeros años de vigencia de la presente ley. Este beneficio será otorgado por concepto del diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, así como por la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de bigdata, hosting y cloud computing (artículo 2°).

Igualmente se plantea un incentivo tributario equivalente, para las micro y pequeñas empresas especializadas en la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos culturales e intangibles que generen protección en el marco de los derechos de autor y elaborados en Colombia (artículo 3°), en aras de fomentar el emprendimiento en sectores de la llamada economía naranja.

Siendo este el objetivo, como parte de su desarrollo legislativo, se hace necesario delimitar las empresas que serán objeto del beneficio, por lo mismo, se incluye un artículo de definiciones (artículo 1°) en el que se establece que las micro y pequeñas empresas que tendrán derecho al beneficio serán aquellas que 1) tengan por objeto social exclusivo el diseño, desarrollo, producción, enajenación, comercialización o licenciamiento de nuevas tecnologías de la información elaboradas en Colombia, así como la explotación de recursos informáticos físicos o intangibles desarrollados en Colombia, a partir de la prestación desde el territorio nacional de los servicios de bigdata, hosting y cloud computing; 2) o tengan por objeto social exclusivo la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos culturales e intangibles que generen protección en el marco de los derechos de autor y elaborados en Colombia; 3) cuyos activos totales

no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes; y 4) que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de su actividad económica inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

De otra parte, se aclara que para que proceda la exención prevista la nueva tecnología de la información que se desarrolla deberá contar con una patente debidamente registrada y tener un contenido mínimo de investigación científica y/o tecnológica nacional (parágrafo del artículo 2°). Y en lo que se refiere a las industrias creativas, para que la exención proceda, el contenido deberá estar registrado ante la autoridad competente y tener un contenido mínimo de producción nacional certificado por el Consejo Nacional de la Economía Naranja o quien haga sus veces. (parágrafo del artículo 3°).

Del mismo modo, con el fin de trasladar el beneficio a los socios de las empresas, se aclara que las rentas exentas propuestas no generarán utilidad gravada en cabeza de los accionistas de estas (parágrafo del artículo 4°).

Adicionalmente, se señala que las micro y pequeñas empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, así como las dedicadas a las industrias creativas de las que trata la presente ley no serán objeto de retención en la

fuerza, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que fije el reglamento, y tampoco estarán sujetas al sistema de renta presuntiva mientras sus rentas sean consideradas exentas (artículos 4° y 5°).

Finalmente, se establece un término de 90 días para que el Gobierno nacional reglamente en el presente proyecto de ley (artículo 6°).

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 16 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 203 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *David Barguil Assis*; honorable Representante *Jaime Felipe Lozada*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018 CÁMARA

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

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto la aprobación de nuevas herramientas al Gobierno nacional para que pueda avanzar en la lucha contra la evasión y el contrabando, así como la modificación de algunos aspectos del estatuto tributario para ajustarlo a los estándares internacionales.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por la Bancada de Cambio Radical el día 14 de agosto de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 669 de 2018.

El proyecto de ley fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, donde la Mesa Directiva procede a designar como ponentes a los honorables

Representantes Sara Elena Piedrahíta Lyons, Wadith Alberto Manzur Imbett, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Carlos Alberto Carreño Marín y Salím Villamil Quessep y nombrado como Coordinador Ponente al honorable Representante Enrique Cabrales Baquero. Posteriormente se solicitó prórroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera aprobada.

3. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

(...)

CAPÍTULO III DE LAS LEYES

Artículo 150.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(...)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

(...)

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.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

b. SENTENCIA C-932 DE 2009/CORTE CONSTITUCIONAL (M. P. María Victoria Calle Correa)

Si bien es cierto este proyecto de ley exige que sea de iniciativa del gobierno nacional, la Corte Constitucional ha manifestado en Sentencia C-932/09, que aunque la iniciativa legislativa haya nacido en el Congreso de la República, puede seguir su trámite, si tiene concepto favorable o aval del Gobierno nacional:

“Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “la coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.” (Sentencia C-932 de 2009).

Cabe aclarar que solicité al Ministerio de Hacienda y Crédito Público concepto favorable o aval y a la fecha no ha sido recibido en la Cámara de Representantes y que dando cumplimiento a la Ley 5ª de 1992, presento dentro del término establecido la presente ponencia, ya que el gobierno nacional puede presentar concepto o aval en cualquier tiempo durante el respectivo

trámite de discusión y aprobación del Proyecto de ley en el Congreso de la República.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**Introducción.**

A pesar de las múltiples reformas tributarias que se han realizado en el país en los últimos 30 años, hoy que registramos una de las tasas de tributación sobre los negocios más altas del mundo¹, no hay duda de que se requiere una redefinición de la estructura tributaria del país, de tal suerte que esta, antes que convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico del país, se constituya en un instrumento para que la economía colombiana crezca a tasas superiores al 5% anual. Con las actuales tasas de tributación y con una perspectiva de precios bajos para el petróleo, eso es simplemente imposible.

Desafortunadamente, esta no ha sido la inspiración que ha guiado las reformas tributarias realizadas con posterioridad al año 1986, año en que se realizó la última modificación estructural de nuestro aparato impositivo. En los últimos 30 años el país ha discutido, aprobado e implementado 56 leyes que contienen reformas al régimen tributario², muchas de ellas orientadas a generar mayores recursos para el fisco nacional, que en su afán recaudatorio dejaron de lado los principios básicos que deben orientar un sistema impositivo, introduciendo en el mismo una serie de elementos que afectan su equidad y neutralidad, desestimulan la inversión y el ahorro, no consultan la real capacidad de pago de los contribuyentes, y han hecho cada vez más complejo su entendimiento por parte de los contribuyentes y su administración por parte de las autoridades.

Si a lo anterior se agrega que los derechos del contribuyente no se respetan, y que el sistema tributario colombiano carece de estabilidad en sus normas, estamos pues ante un sistema que aleja la inversión (nacional y extranjera) y fomenta la fuga

¹ La clasificación del Foro Económico Mundial 2016-2017 localiza a Colombia en el puesto 135 entre 137 países, con una tasa de tributación sobre los negocios del 69.8%

² Ley 89 de 1988, Ley 9 de 1989, Ley 26 de 1989, Ley 44 de 1990, Ley 23 de 1991, Decreto-ley 2616 de 1991, Ley 6 de 1992, Ley 21 de 1992, Ley 30 de 1992, Ley 4 de 1993, Ley 98 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 101 de 1993, Decreto-ley 663 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 118 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 138 de 1994, Ley 139 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 160 de 1992, Ley 174 de 1994 Ley 181 de 1995, Ley 223 de 1995, Ley 228 de 1995, Ley 344 de 1996, Ley 361 de 1997, Ley 383 de 1997, Ley 397 de 1997, Ley 454 de 1998, Ley 488 de 1998, Decreto 2331 de 1998, Ley 550 de 1999, Ley 633 de 2000, Ley 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 795 de 2003, Ley 811 de 2003, Ley 814 de 2003, Ley 863 de 2003, Ley 939 de 2004, Ley 962 de 2005, Ley 1004 de 2005, Ley 1066 de 2006, Ley 1114 de 2006, Ley 1116 de 2006, Ley 1111 de 2006, Ley 1231 de 2008, Ley 1429 de 2010, Ley 1430 de 2010, Ley 1493 de 2011, Ley 1607 de 2012, Ley 1715 de 2014, Ley 1739 de 2014, Ley 1776 de 2016 y Ley 1819 de 2016.

de capitales nacionales hacia el exterior, llegando incluso a incentivar el cambio de residencia fiscal de muchos empresarios colombianos y en algunos casos su renuncia a la ciudadanía colombiana.

Motivos de viaje de los colombianos 2011 - 2016

Motivo de viaje	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Participación
Turismo	1,277,584	1,793,280	2,221,931	2,571,968	2,428,691	2,342,074	12,635,528	61%
Residencia	614,020	639,224	633,698	679,473	764,359	808,393	4,139,167	20%
Trabajo	170,373	180,933	199,548	225,818	236,575	230,706	1,243,953	6%
Eventos	80,097	98,375	108,052	96,461	78,690	75,973	527,688	3%
Estudios	56,433	63,757	69,609	79,360	87,677	79,104	435,950	2%
Negocios	61,407	70,022	67,623	58,914	53,796	47,238	359,000	2%
Comisión	0	0	1,014	3,215	3,819	3,577	11,625	0%
Tratamiento	1,479	1,135	809	1,072	1,432	2,257	8,184	0%
Adopción	687	358	264	160	284	326	2,079	0%
Diplomático	0	0	346	136	118	106	706	0%
Otros	260,543	322,167	301,697	204,279	206,067	204,205	1,498,958	7%
Total	2,522,623	3,169,261	3,604,631	3,910,856	3,861,508	3,793,959	20,862,838	100%

Fuente: Migración Colombia

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el número de colombianos que salen del país aduciendo tener residencia fuera de Colombia presenta un aumento anual, lo que evidencia que cada vez son más las personas que manteniendo la ciudadanía colombiana optan por cambiar su residencia.

En cuanto a quienes renuncian a la ciudadanía, en el lapso del período 2010-2016 se presentaron 5.840 casos, frente a 3.458 que se presentaron en los siete años anteriores, lo que también evidencia un fenómeno en aumento.

Año	Casos de renuncia a la ciudadanía colombiana
2010	802
2011	756
2012	963
2013	1,463
2014	822
2015	502
2016	532
Total	5,840

Fuente: Cancillería

Revista Dinero - feb 12/17

La utilización del sistema tributario para incentivar la formación de ahorro y por este medio incrementar la tasa de inversión privada ha sido modesta y el país sigue presentando tasas muy bajas de ahorro e inversión.

En materia de control a la evasión es mucho lo que falta por hacer, y para ello se requiere una Administración Tributaria fortalecida, no solo con las herramientas legales de las que ya dispone, sino con recursos económicos adicionales, que le permitan tener una mayor presencia ante los contribuyentes, no en busca de errores formales, sino en la represión efectiva de la evasión y el contrabando, cuyo estimado de erosión al recaudo del gobierno nacional central alcanza la suma de \$87 billones (9.5% del PIB).

	(billones de \$)			(% del PIB)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	116.40	117.33	130.42	14.5%	13.6%	14.2%
Evasión (40%)	77.60	78.22	86.95	9.7%	9.1%	9.5%
Recaudo Potencial	194.01	195.55	217.37	24.2%	22.7%	23.7%

Fuente: Estudios diversos localizan la evasión entre el 30% y 50%

La facilidad con la que se aprueban y aplican las reformas tributarias en Colombia, ha llevado a los gobiernos de turno al fácil expediente de financiar los faltantes mediante la elevación de las

tarifas impositivas en cabeza de los contribuyentes que cumplen con las obligaciones tributarias, en lugar de liquidar y cobrar los impuestos a los contribuyentes que no cumplen con ellas.

En términos de recaudo, esta permanente actividad reformadora de nuestro sistema tributario ha dado sus frutos, lo que se hace evidente en los ingresos tributarios del gobierno central, que han pasado a representar un 14.2% del PIB en el año 2017, cuando apenas representaban un 9% en el año 1990. Este resultado, sin embargo, dista mucho de la carga tributaria deseada y no es el fruto de un proceso ordenado de perfeccionamiento del sistema impositivo y su administración, sino que tiene su origen en la introducción de un sinnúmero de normas que carecen de justificación teórica, que si bien pueden haber sido parcialmente útiles en materia de recaudo, tienen un efecto nocivo en materia económica.

Pese a lo anterior, el desfase anual entre ingresos y gastos del gobierno central representa un 3.6% del PIB en el año 2017, lo que plantea un déficit estructural que el país no ha sido capaz de resolver, que no puede mantenerse indefinidamente, que está limitado por la capacidad de endeudamiento de la Nación y que pone en riesgo el grado de inversión del país y su propia estabilidad macroeconómica.

	(billones de \$)		(% del PIB)		Variación
	2016	2017	2016	2017	
Ingresos Totales	128.37	140.70	14.9%	15.4%	9.6%
Tributarios	117.33	130.42	13.6%	14.2%	11.2%
No Tributarios	0.65	0.69	-4.1%	0.1%	6.3%
Fondos Especiales	1.71	2.45	0.2%	0.3%	43.6%
Recursos de Capital	8.68	7.14	1.0%	0.8%	-17.8%
Gastos Totales	163.29	174.14	18.9%	19.0%	6.6%
Intereses	25.38	27.51	2.9%	3.0%	8.4%
Funcionamiento	120.36	128.73	14.0%	14.0%	7.0%
Inversión	17.64	17.90	2.0%	2.0%	1.5%
Prestamo neto	0.10	0.00	0.0%	0.0%	
Déficit	-34.93	-33.44	-4.0%	-3.6%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Cierre Fiscal 2016 y MFMP

Para marzo del 2018, el endeudamiento bruto del sector público no financiero representaba el 55.2% del PIB, cifra que tenderá a aumentar en la medida que el gobierno central no genere un superávit primario permanente durante los próximos años.

	DEUDA PUBLICA BRUTA SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO		
	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
	(Billones de Pesos)		
	(Porcentaje del PIB)		
dic-98	23.9	24.4	48.4
dic-02	67.8	62.0	129.8
dic-06	106.9	58.0	164.9
dic-10	163.3	71.5	234.8
dic-14	223.6	136.0	359.6
dic-16	268.6	204.8	473.4
dic-17	296.1	204.8	500.9
mar-18	308.3	195.4	503.7

Fuente: Banco de la República

Si a esto se agrega el valor del pasivo pensional que no se encuentra registrado dentro de las cuentas financieras del sector público, nos encontraremos con que el endeudamiento bruto del sector público supera el 150% del PIB.

En esta coyuntura, la posibilidad de aumentar el endeudamiento público, ya se encuentra limitada por el grado de endeudamiento que ha alcanzado la Nación, a partir del cual, cada vez será más difícil obtener nuevos recursos. Es decir, con el endeudamiento actual y un déficit anual cercano al

4% del PIB, como el que se presentó en los años 2016 y 2017, antes de 5 años estaríamos enfrentando una crisis fiscal y cambiaría sin precedentes.

Para dar una solución a esta encrucijada, no basta con trabajar en el campo del incremento de los ingresos, que es el único camino que han explorado las autoridades económicas en los últimos gobiernos, sino que se hace necesario una revisión minuciosa del gasto, al tiempo que gran parte de los esfuerzos deben concentrarse en aumentar la tasa de crecimiento de la economía. **UN INCREMENTO SUSTANCIAL EN LA TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PODRÍA RESOLVER POR SÍ SOLO ESTA PERSPECTIVA FISCAL³.**

Dentro de este contexto, la reforma tributaria que se propone, propende por enmarcar el sistema tributario colombiano dentro de los principios básicos que deben regir un sistema impositivo, garantizando estabilidad normativa, el respeto por los derechos de los contribuyentes, y estimulando la inversión, el ahorro y **EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**.

Si bien es cierto que el objetivo final de la reforma tributaria debe ser la obtención de recursos adicionales para el fisco nacional, en una cuantía que sea significativa, este objetivo debe alcanzarse sin violar las bases conceptuales sobre las que se sustentan los tributos, y con un objetivo de crecimiento económico, presente en cada norma que se apruebe.

En materia de recaudación, la reforma debería propender en el mediano plazo por allegar recursos anuales adicionales en una cuantía que fluctúa entre 2% y 4% del PIB, aumento que deberá obtenerse principalmente de los sectores que actualmente se encuentran al margen de la tributación (lucha contra la evasión y el contrabando), de sectores que han contado con tratamientos tributarios preferenciales que carecen de justificación, y de una mayor actividad económica por parte de los contribuyentes.

Finalmente, la carga tributaria que adopte el país debe ser comparable a la que soportan los contribuyentes en otros países. Al comparar la carga tributaria colombiana con la de otros países de la región, se aprecia que aún existe capacidad de aumentar dicha carga entre 4% y 5% del PIB.

Carga tributaria 2015 como % del PIB (1)

Argentina	19.2%	Haití	14.1%
Bolivia (2)	20.6%	Honduras	16.9%
Brasil	19.4%	México (3)	10.6%
Chile	19.1%	Nicaragua	15.3%
Colombia	14.5%	Panamá	10.5%
Costa Rica	13.3%	Perú	14.4%
Ecuador	15.4%	República Dominicana	14.3%
El Salvador	15.0%	Uruguay	17.6%
Guatemala	10.4%	Venezuela	16.5%
		América Latina	15.3%

Fuente: BID - Sostenibilidad Fiscal y Reforma Tributarias en América Latina

(1) No incluye contribuciones a la seguridad social

(2) Gobierno General

(3) Sector público federal

³ Con una tasa de crecimiento del 10% anual los ingresos tributarios se incrementarían en cerca del 4% del PIB.

En este contexto, lo que se persigue con la reforma tributaria del sistema impositivo **es una mejor distribución de la carga**, reduciéndola sustancialmente para quienes tradicionalmente han sostenido al Estado y que hoy se someten a cargas confiscatorias y aumentándola para quienes tradicionalmente han evadido o eludido sus obligaciones tributarias. Todo esto dentro de un entorno de crecimiento económico de tasas superiores al 5% anual, que genere una mayor recaudación adicional.

Las medidas propuestas están diseñadas para que en el mediano plazo el Gobierno Central no reduzca sus ingresos por debajo del 17% del PIB.

Las tasas de tributación

Unas tarifas impositivas altas pueden generar un desestímulo sustancial para el ahorro y la inversión, al paso que unas tarifas moderadas, que consulten la capacidad de pago de los contribuyentes, pueden convertirse en aliadas del desarrollo económico y de la lucha contra el contrabando y la evasión.

Evitar las altas tasas impositivas tiene ventajas claras. Altas tasas distorsionan la toma de decisiones económicas, desestimulan el ahorro, la inversión y el esfuerzo laboral, a la vez que estimulan la evasión tributaria.

De igual forma, es parte sustancial de un sistema impositivo, garantizar un trato tributario para los extranjeros que no desestime el flujo de inversión extranjera hacia el país. En lo posible, la reforma tributaria debe mejorar el clima de inversión en el país, sin caer en excesos que simplemente se conviertan en transferencias de recursos del fisco nacional con destino al fisco del país de origen de la inversión extranjera⁴.

La interacción entre el sistema impositivo de Colombia y los sistemas impositivos de los países de origen de la inversión extranjera merece especial cuidado. Impuestos como el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto a la riqueza o el impuesto de timbre, no son considerados para obtener un crédito fiscal en el país de origen de la inversión⁵, lo que se traduce en una elevación de la tasa impositiva efectiva que se aplica a la inversión extranjera, y por ende en hacer la inversión extranjera en Colombia, poco atractiva desde el aspecto tributario.

Colombia ha suscrito un sinnúmero de tratados de libre comercio, que permitirán en los próximos años el ingreso de todo tipo de

⁴ Una tarifa impositiva demasiado baja, puede no constituir un beneficio para el inversionista extranjero que está sometido a tributación sobre su renta mundial, en la medida en que el beneficio fiscal otorgado por el país receptor es capturado por la tributación del país originador.

⁵ Al no estar definido el gravamen a los movimientos financieros (4 por mil) como un impuesto sobre la renta, no es posible tener acceso al crédito tributario que aplican muchos países por impuesto de renta pagado en el exterior. (USA).

productos importados, sin arancel alguno, lo que implica necesariamente una revisión de nuestro sistema impositivo, para garantizar que nuestra producción interna goce de un régimen similar al de los países con los cuales hemos suscrito tales tratados.

Las tasas efectivas de tributación de los negocios en Colombia son confiscatorias, tal y como quedó evidenciado en la clasificación del Foro Económico Mundial para el período 2016/2017, cuyo resumen se aprecia en el siguiente cuadro:

TASA DE TRIBUTACION SOBRE LAS UTILIDADES

Ranking	PAIS	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
15	Canada	%	43.40	43.00	45.90	45.40	43.60	29.20	28.80	26.90	24.30	21.00	21.10	21.00	32.80
30	Israel	%	40.00	39.10	36.00	33.90	32.60	31.70	31.20	30.50	29.90	30.10	30.60	28.10	32.81
31	Switzerland	%	25.70	24.90	29.10	28.90	29.70	30.10	30.10	30.20	29.10	29.00	28.80	28.80	28.70
32	South Africa	%	39.00	38.30	37.10	34.20	30.20	30.50	33.10	33.30	30.10	28.80	28.80	28.80	32.68
39	Chile	%	26.30	26.30	25.90	25.90	25.30	25.00	25.00	28.10	27.70	27.90	28.90	30.50	26.90
40	Indonesia	%	37.20	37.20	37.30	37.30	37.30	37.30	34.50	34.50	32.20	31.40	29.70	30.60	34.73
41	United Kingdom	%	35.50	35.40	35.70	35.30	35.90	37.30	37.30	35.50	34.00	33.70	32.00	30.90	34.88
42	Slovenia	%	39.40	39.40	39.20	36.70	37.50	35.40	34.70	34.70	32.50	32.00	31.00	31.00	35.29
45	Ecuador	%	34.90	34.90	35.30	34.90	34.90	35.30	35.30	34.60	33.00	33.00	32.50	34.42	
46	Thailand	%	40.20	40.20	37.70	37.80	37.20	37.40	37.50	37.60	29.80	26.90	27.50	32.60	35.20
50	Korea, Rep.	%	31.90	30.90	34.90	33.70	31.90	29.80	29.70	29.80	27.90	32.40	33.20	33.10	31.60
54	New Zealand	%	37.50	36.50	35.10	35.60	32.80	34.30	34.40	33.50	34.60	34.40	34.30	34.30	34.78
58	Taiwan, China	%	35.80	35.80	40.60	40.40	40.40	41.90	35.60	34.80	35.00	34.20	34.50	34.50	36.96
60	Paraguay	%	52.40	43.20	35.30	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	37.16
62	Guatemala	%	40.90	40.90	37.50	36.50	40.90	40.90	40.90	40.90	37.50	37.50	35.20	39.41	
64	Peru	%	40.90	40.80	41.50	41.20	40.30	40.20	40.70	40.50	36.40	36.00	35.90	35.60	39.17
69	Panama	%	52.20	52.40	50.80	50.60	50.10	50.10	45.20	42.00	40.50	37.20	37.20	37.20	45.46
75	El Salvador	%	27.40	27.40	33.80	34.90	35.00	35.00	35.00	35.00	38.10	38.70	38.70	38.80	34.82
79	Portugal	%	47.00	47.00	44.80	43.60	42.90	43.30	43.30	42.60	42.30	42.40	41.00	39.80	43.33
84	Netherlands	%	50.60	48.10	43.40	39.10	39.30	40.50	40.50	40.10	39.30	39.00	41.00	40.40	41.78
88	Uruguay	%	27.60	27.60	40.70	38.50	42.00	42.00	42.00	41.90	41.80	41.80	41.80	41.20	
89	Dominican Republic	%	67.50	67.90	40.20	35.70	39.00	40.70	41.70	42.50	43.50	43.40	42.40	42.40	45.58
95	United States	%	44.50	46.00	46.20	42.30	46.30	46.80	46.70	46.70	46.30	43.80	43.90	44.00	45.29
97	Honduras	%	51.40	51.40	51.40	49.30	48.30	48.30	44.00	40.30	39.20	43.00	44.30	44.40	46.28
102	Australia	%	53.50	52.20	50.60	50.30	48.00	47.90	47.70	47.50	47.00	47.30	47.60	47.60	48.93
105	Germany	%	57.70	57.10	50.80	50.50	44.90	48.20	46.70	46.80	49.40	48.80	48.80	48.90	49.88
106	Japan	%	53.90	52.80	52.00	55.40	55.70	48.60	49.10	50.00	49.70	51.30	51.30	48.90	51.56
107	Spain	%	59.10	59.10	62.00	60.20	56.90	56.50	38.70	38.70	58.60	58.20	50.00	49.00	53.92
108	Sweden	%	57.00	57.00	54.50	54.50	54.60	54.60	52.80	53.00	52.00	49.40	49.10	49.10	53.13
113	Austria	%	61.90	56.10	54.60	54.50	55.50	55.50	53.10	53.10	52.40	52.00	51.70	51.60	54.33
116	Mexico	%	37.60	37.10	51.20	51.50	51.00	50.50	52.70	52.50	53.70	51.80	51.70	52.00	49.44
121	Costa Rica	%	83.00	83.00	55.70	55.70	54.80	55.00	55.00	55.00	55.30	58.00	58.00	58.30	60.57
125	Nicaragua	%	66.40	66.40	63.20	63.20	63.20	66.80	65.00	64.90	65.80	63.90	60.80	64.40	
126	Italy	%	76.00	76.00	76.20	73.30	68.40	68.60	68.50	68.30	65.80	65.40	64.80	62.00	69.44
127	France	%	68.30	68.20	66.30	65.40	65.80	65.80	65.70	65.70	64.70	66.60	62.70	62.80	65.67
129	Venezuela	%	52.50	51.90	53.30	56.60	61.10	52.60	63.50	62.70	61.70	65.50	65.00	64.70	59.26
134	Brazil	%	71.70	71.70	69.20	69.40	69.20	69.00	67.10	69.30	68.30	69.00	69.20	68.40	69.29
135	Colombia	%	82.80	82.80	82.40	78.40	78.70	78.70	74.80	74.40	76.00	75.40	69.70	69.80	76.99
136	Mauritania	%	104.30	104.30	107.50	98.70	86.10	68.40	68.30	68.20	68.20	71.30	71.30	71.30	82.33
137	Argentina	%	116.80	116.80	112.90	108.10	108.10	108.20	108.20	108.30	107.80	137.30	137.40	106.00	114.66
	High income: OECD	%	45.72	44.87	45.07	43.57	42.92	42.34	41.77	42.02	41.26	41.29			43.08
	Latin A. and the Caribbean	%	45.85	45.46	43.27	43.49	43.40	46.92	45.30	47.06	45.17	51.20			45.71

Fuente: Foro Económico Mundial. The Global Competitiveness Report 2017-2018

Como puede apreciarse, Colombia quedó en el puesto 135 entre 137 países con una de las tasas de tributación más altas del mundo que alcanza el 69.8% para 2017 y que en el lapso de los últimos 12 años implicó una tasa promedio del 76.99%.

Cuando se hace el análisis con base en los estados financieros de los contribuyentes y sus declaraciones tributarias, se confirma el diagnóstico que hace el Foro Económico Mundial, como puede apreciarse en el siguiente cuadro que se ha calculado para dos sectores del comercio colombiano:

(Año 2015 - Cifras en millones de \$)	CONCESIONARIO DE VEHICULOS	CADENA DE SUPERMERCADOS
Ventas	100,000	100,000
Costos y gastos (distintos de impuestos y aportes)	95,694	95,194
Utilidad antes de todos los impuestos y aportes	4,306	4,806
Impuesto sobre la renta y CREE	896	1,249
ICA, GMF, Riqueza, Predial, etc.	1,664	1,463
Aportes parafiscales y a la Seguridad Social	832	251
TOTAL IMPUESTOS Y APORTES	3,393	2,964
Utilidad después de impuestos y aportes	913	1,843
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (CON SEGURIDAD SOCIAL)	79%	62%
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (SIN SEGURIDAD SOCIAL)	74%	60%

En este contexto, la tasa de tributación efectiva de los negocios en Colombia no es competitiva frente a la tasa de tributación de los países con los

cuales competimos en el mercado nacional y en el mercado internacional.

Esta alta tasa de tributación en Colombia tiene su origen principalmente en las siguientes fallas de nuestro sistema impositivo:

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

Como resultado de lo anterior, el ahorro se somete a tasas de tributación confiscatorias:

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

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

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

Algunas empresas han decidido cerrar total o parcialmente sus plantas de producción en Colombia para atender el mercado nacional desde el exterior, pues es más eficiente producir fuera de Colombia que hacerlo en el país. He aquí algunos ejemplos:

- Andina de Herramientas
- Mondelez (Adams)
- Michelin
- Kraft
- Sanford Brands (Prismacolor)
- BAT
- Mazda
- Bayer
- Varta

Muchos empresarios colombianos han sustituido la producción por la importación y otros han empezado a invertir en plantas de producción fuera del país, para poder ser competitivos en el mercado nacional y en el internacional.

La legislación tributaria vigente genera una protección negativa a la industria nacional y al comercio formal, como resultado de unos tributos anti técnicos, mal diseñados y con tasas efectivas de tributación confiscatorias e inequitativas, y una inexistente gestión estatal frente a la evasión y el contrabando, lo que propicia y fortalece la informalidad.

Al tiempo que Colombia presenta un sistema impositivo que está acabando con el aparato productivo del país, los Estados Unidos aprobó la reforma tributaria del Presidente Trump, que reduce al 21% la tarifa impositiva de los negocios y permite una depreciación de bienes de capital en un (1) año, lo que se convertirá en un freno adicional para que Colombia capture inversión extranjera si mantiene una tarifa impositiva del 69.8%.

Ante esta perspectiva el país no puede postergar más la redefinición de su sistema impositivo, hasta obtener una tasa de tributación de los negocios cercana al 30% que haga competitivos a los empresarios colombianos, al tiempo que reduzca la evasión y el contrabando que genera competencia desleal y castiga severamente a los contribuyentes que desarrollan actividades formales y generan empleo formal.

Principales medidas que se proponen para la reestructuración del sistema tributario.

1. Control a la evasión y el contrabando.

(Ver artículo 1°) El control a la evasión y el contrabando deberá ser, junto con el crecimiento económico, la principal fuente de ingresos adicionales para el Gobierno Central. El gobierno central deberá aumentar el recaudo en \$120 billones en período 2019-2022, provenientes de la gestión del Ministerio de Hacienda frente a estos fenómenos, hasta obtener un recaudo adicional anual cercano al 2.5% del PIB, así:

(miles de millones de \$)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%	10,470	22,500	36,300	52,120	56,040	60,160
Como % del PIB	0.93%	0.58%	1.20%	2.27%	2.34%	2.41%

Estas metas de recaudo suponen reducir en un 50% la evasión y el contrabando en el próximo cuatrienio.

El control a la evasión y el contrabando se convierten en una de las funciones prioritarias del Ministro de Hacienda. Para tal efecto, a partir del año 2018, el presupuesto de la DIAN se duplicará.

Se plantea un programa de fiscalización de 1 millón de actuaciones administrativas anuales para los años 2019 a 2022 sobre los sectores que tradicionalmente han estado al margen de la tributación.

2. Tarifa del Impuesto sobre la Renta de los negocios. (Ver artículo 2°) Se fija en el 30% la tarifa del impuesto sobre la renta para las sociedades.

3. Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las rentas agropecuarias, hoteleras y turísticas. (Ver artículo 2°). Para las rentas agropecuarias percibidas por sociedades, se establece una tarifa del impuesto sobre la renta del 10% para los próximos 30 años. Para las rentas hoteleras y las rentas generadas por servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país se establece una tasa del 10% para los próximos 30 años.

4. Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las inversiones de portafolio de inversionistas extranjeros. (Ver artículo 2°). Se establece un desgravamen total para las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros que no tengan residencia ni domicilio en el país. Esto es aplicar en Colombia la misma legislación que se utiliza en los Estados Unidos para las inversiones de no residentes. Actualmente las inversiones de portafolio de extranjeros no residente se gravan con una tarifa de impuesto sobre la renta del 14%.

5. Deducibilidad plena costos y gastos en el impuesto sobre la renta. (Ver artículos 3° y 4°). Se establece la deducibilidad del 100% de los tributos que afectan la actividad económica de los contribuyentes, al igual que todos los costos y gastos relacionados con la misma.

En desarrollo de lo anterior se modifica la norma de subcapitalización (artículo 118-1 del Estatuto Tributario) para restringir su aplicación a los créditos entre vinculados económicos de dos jurisdicciones distintas, lo que implica que la totalidad de intereses a cargo por los contribuyentes serán deducibles sin importar el nivel de endeudamiento de deudor, cuando se originen en operaciones con acreedores localizados en el país o con acreedores no vinculados localizados en el exterior. Con esta modificación se está adoptando el estándar internacional en materia de subcapitalización, que en la mayoría de países se aplica a las deudas contraídas con vinculados económicos localizados en otra jurisdicción distinta de aquella donde se localiza el contribuyente que paga los intereses. Colombia al introducir esta norma en el año 2012 había ampliado su efecto para toda clase de deudas que generaran intereses, inclusive las obtenidas de entidades financieras independientes, localizadas en el país o en el exterior, lo que carece de sentido.

6. No gravamen a los dividendos. (Ver artículos 5° y 6°). Se elimina el gravamen a los dividendos y participaciones de sociedades.

De otra parte, se proponen unas modificaciones al artículo 49 del Estatuto Tributario, que buscan asegurar que se elimine la doble tributación sobre: (i) el método de participación en la parte

que corresponda a utilidades no gravables, (ii) las utilidades que están sometidas a tributación en Colombia, pero que se giran a una sociedad extranjera la cual posteriormente las envía nuevamente a Colombia y que en la actualidad se gravan 2 veces y (iii) las mayores utilidades contables frente a las fiscales, que obtendrán los contribuyentes que hagan uso del beneficio de depreciación acelerada previsto en esta ley.

7. No gravamen sobre la utilidad en venta de acciones en bolsa y posibilidad de distribuirla al accionista con el mismo carácter. (Ver artículo 7°). Se establece que la utilidad no gravable generada en la venta de acciones que cotizan en bolsa puede ser distribuida a los accionistas con el mismo carácter no gravado.

De otra parte, para efectos de determinar la renta o ganancia ocasional gravable en la enajenación de acciones o participaciones en sociedades, se reestablece la norma que permite restar de las utilidades obtenidas en la enajenación, las utilidades no gravables retenidas en la sociedad cuyas acciones o participaciones se enajenan. Con el restablecimiento de esta norma se asegura que las utilidades que tributan a nivel de una sociedad no tributarán otra vez cuando las percibe el socio o accionista, ya sea a través del pago de un dividendo o a través de la venta de sus acciones o participaciones.

8. Depreciación de activos usados en la actividad productora de renta para no obligados a llevar libros de contabilidad. (Ver artículo 8°). Se modifica la norma existente para permitir que todo tipo de contribuyentes puedan depreciar los bienes usados en su actividad productora de renta. En la actualidad la depreciación está restringida a los obligados a llevar contabilidad, dejando por fuera a los no obligados a llevar contabilidad (agricultores no comerciantes, ganaderos no comerciantes, prestadores de servicios generados por el desarrollo de profesiones liberales, etc.).

No permitir la depreciación de un bien utilizado en la actividad productiva, implica una sobreestimación de la renta gravable del contribuyente, que eleva artificialmente la tasa de tributación y carece de justificación.

9. Depreciación en 2 años del 100% del costo de las nuevas inversiones en bienes de capital (maquinaria y equipo). (Ver artículo 9°). Se establece para el período 2019- 2030, la posibilidad de depreciar en dos años (en lugar de 10 o 20 años) el 100% del costo de la inversión adicional en bienes de capital que realicen los contribuyentes, en exceso del promedio invertido en los 4 años anteriores.

Con esta norma se ofrece un incentivo para que los contribuyentes aumenten su inversión en bienes de capital en los próximos años, de suerte que el país pueda recuperar y aumentar la tasa de inversión de la economía. El beneficio consiste en permitir depreciar en 2 años las inversiones en activos fijos reales productivos.

Este beneficio no es una exención para el contribuyente, es un diferimiento de impuestos que se logra a través de la mayor depreciación fiscal a que tendrá derecho el contribuyente.

10. Eliminación de exenciones. (Ver artículo 10).

Se eliminan hacia el futuro todas las exenciones, beneficios y tratamientos preferenciales, distintos de los aplicables a las rentas de trabajo. Como resultado de lo anterior, debe darse una ampliación de las bases gravables de los tributos. No obstante, se mantienen todos aquellos que tienen un plazo determinado en la ley que los creó, de suerte que se respeten los derechos ya adquiridos por los contribuyentes.

11. Compensación de pérdidas de sociedades

(Ver artículo 11). Se reestablece la posibilidad de compensar en cualquier tiempo las pérdidas fiscales, aplicándola también a los excesos de renta presuntiva, es decir, sin que exista un límite de tiempo para tal fin.

Adicionalmente se establece que tales pérdidas y excesos se compensan contra las rentas brutas del contribuyente, en lugar de hacerlo contra las rentas líquidas, lo que permite obtener una mayor compensación en cada año en que el contribuyente obtenga rentas para ese fin.

Se reestablece la posibilidad de que dicha compensación se efectúe reajustada por inflación de suerte que los créditos fiscales a favor del contribuyente no se deterioren con el paso del tiempo, sino que conserven su valor.

De otra parte se simplifica el proceso de compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva en los casos de fusiones y escisiones de sociedades.

12. Compensación de pérdidas de personas naturales

(Ver artículo 12). Se modifica el artículo 150 del Estatuto Tributario en materia de pérdidas fiscales obtenidas por las personas naturales, actualmente restringida a ciertas pérdidas del sector agropecuario, para ampliar la deducción de pérdidas a todo tipo de personas naturales, conservando el requisito de que se compensen con utilidades futuras de igual naturaleza.

De esta forma, por ejemplo, una persona natural empresaria que obtenga una pérdida en su negocio, podrá compensarla en el futuro con las rentas empresariales que obtenga, sin limitación de tiempo ni de cuantía.

13. Eliminación de la renta presuntiva. La renta presuntiva se elimina. (Ver artículo 33, derogatoria de los artículos 188 a 194 del Estatuto Tributario). De esta forma, los contribuyentes que no generan rentas no tendrán que liquidar y pagar un impuesto sobre la renta por el hecho de poseer algún patrimonio. La renta presuntiva, cuya eliminación se propone, era otra forma de establecer un impuesto al patrimonio en cabeza de los contribuyentes que no tienen la posibilidad de recuperar en años posteriores el impuesto presuntivo pagado en años previos.

14. Descuento del ICA. (Ver artículos 13 y 14). Se establece que el Impuesto de Industria y Comercio que paguen los contribuyentes se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta, lo que en la práctica implica que el ICA ya no será un factor de incremento de la tasa impositiva de los negocios.

Esta es una de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% del ICA que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%. Con esta norma, el Presupuesto Nacional asume el ICA, a través del descuento tributario concedido.

De otra parte, con las modificaciones al artículo 259 del Estatuto Tributario se eliminan las limitaciones artificiales a los descuentos tributarios, limitaciones que carecen de justificación. Se mantiene solamente la norma que consagra que los descuentos en el impuesto sobre la renta no pueden exceder del impuesto básico de renta, salvo cuando se trate del descuento del IVA de bienes de capital y del descuento del ICA, que sí pueden generar un saldo a favor del contribuyente.

15. Eliminación de otros descuentos tributarios. (Ver artículo 15). Con esta norma se eliminan todos los descuentos tributarios que sean distintos de: (i) el descuento por impuestos pagados en el exterior, (ii) el descuento por donaciones, (iii) el descuento del IVA de bienes de capital para quienes no pueden descontarlo en el IVA, y (iv) el descuento del ICA.

16. Gravamen a los movimientos financieros. (Ver artículo 3°). El 4 por mil se convierte en una retención en la fuente 100% recuperable en el impuesto sobre la renta. Esta es otra de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% GMF (4 por mil) que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de

elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%.

17. Desgravamen del componente inflacionario neto. (Ver artículos 16 y 17) Se establece el desgravamen total del componente inflacionario de los rendimientos financieros netos para todo tipo de contribuyentes, de suerte que el impuesto sobre la renta se aplique sobre la rentabilidad real que obtengan los contribuyentes y no sobre la rentabilidad nominal.

Con esta norma se amplía a las sociedades el no gravamen del componente inflacionario de los rendimientos financieros que actualmente se aplica a las personas naturales.

De esta forma se universaliza el tratamiento tributario de cualquier tipo de intereses y rendimientos financieros que perciban los contribuyentes.

De otra parte, se establece que cuando el componente inflacionario de los rendimientos financieros sea percibido por sociedades, podrá distribuirse a los socios y accionistas con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional.

18. IVA sobre los bienes de capital. (Ver artículos 18 y 29 Derogatorias). Mediante la derogatoria del artículo 491 del Estatuto Tributario se permite el descuento en el IVA del 100% del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. En el caso de no responsables del IVA, el descuento se permite en el impuesto sobre la renta. De esta forma, los bienes de capital dejan de estar gravados con IVA en Colombia y se termina la protección negativa que generaba la legislación vigente a las empresas intensivas en bienes de capital.

Con esta norma Colombia permite que sus empresarios sean competitivos frente a los empresarios de los países con los que compite, que gozan de un desgravamen de IVA sobre los bienes de capital.

19. Eliminación del impuesto de timbre. (Ver artículo 29 Derogatorias). Se elimina el impuesto de timbre. Con esta norma se elimina un tributo que no genera un recaudo significativo, al tiempo que es complejo y poco eficiente en su administración.

20. Procedimiento Tributario. (Ver artículos 19, 20, 27 y 28). En términos generales se mantiene el actual procedimiento tributario, pero se separan de la DIAN las funciones de fallar los recursos de los contribuyentes y emitir conceptos e interpretaciones legales, las cuales se radican en oficinas que dependerán del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda.

La Oficina de Defensoría del Contribuyente se adscribe al despacho del Viceministerio Técnico

del Ministerio de Hacienda, dándole el mandato de participar en todas las actuaciones de la DIAN, velando por los derechos de los contribuyentes.

En materia sancionatoria se otorga la facultad para que la DIAN gradúe el monto de las sanciones en función de la gravedad de la falta cometida y del perjuicio causado al Estado, y no

como sucede actualmente donde las sanciones pueden superar cientos de veces el perjuicio causado.

Se establece la devolución de oficio de los saldos a favor de los contribuyentes en un plazo no mayor a 6 meses desde la fecha de la presentación de la respectiva declaración tributaria.

Efectos de la Reforma Propuesta sobre el recaudo					
(miles de millones de \$)					
Año	2018	2019	2020	2021	2022
Impuesto sobre la renta		-	- 13,998	- 17,358	- 17,784
Eliminación de exenciones para sociedades			2,312	2,428	2,549
Eliminación de la renta presuntiva			1,084	1,165	1,253
Eliminación del impuesto a los dividendos			1,280	1,375	1,479
Deducción de impuestos			1,123	1,206	1,297
Depreciación en 2 años de la inversión adicional en bienes de capital			5,119	10,049	9,665
Ajuste por inflación a las pérdidas fiscales y excesos de presuntiva			63	194	402
Reducción de la tarifa del 33% al 30%			3,282	3,526	3,793
Conversión del ICA en una retención en el impuesto sobre la renta			4,360	4,684	5,038
IVA		- 3,828	- 4,113	- 4,423	- 4,761
Eliminación del IVA sobre los bienes de capital		3,828	4,113	4,423	4,761
Otros impuestos		- 129	- 5,255	- 5,645	- 6,072
Eliminación del impuesto de timbre		129	139	149	160
Conversión del GMF en una retención en la fuente en Impuesto de renta		-	5,116	5,496	5,912
Retenciones en la fuente pagos al exterior (elevación al 30%)		2,000	2,149	2,311	2,489
Subtotal efectos sobre el recaudo (sin gestión DIAN)		- 1,957	- 21,216	- 25,115	- 26,127
Porcentaje de evasión y contrabando	40%	35%	30%	25%	20%
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%		10,470	22,500	36,300	52,120
Efecto total reforma		8,513	1,284	11,185	25,993
Como % del PIB		0.81%	0.11%	0.92%	1.99%

5. CONCLUSIÓN

De conformidad con todas las anteriores consideraciones y como manifestación de la voluntad política que me asiste frente a esta iniciativa legislativa, me permito rendir Ponencia Positiva, al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,


SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

A más tardar el 20 de noviembre de cada año, el Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá presentar ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República el Plan Anual de Lucha contra la Evasión y el Contrabando que operará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año siguiente, así como la evaluación de la ejecución del plan antievasión y contrabando del año en curso.

El Plan Anual de Lucha contra la Evasión y el Contrabando deberá señalar:

- La meta de recaudo que se logrará con los programas de fiscalización y aprehensión de mercancías de contrabando, que no podrá ser inferior a 5 billones de pesos para el año 2019, 10 billones de pesos para el año 2020, 15 billones de pesos para el año 2021 y 20 billones de pesos para los años 2022 y siguientes;
- El número de visitas de campo anuales que se llevarán a cabo en desarrollo del plan, que no pueden ser inferiores a 240.000 en 2019, 300.000 en 2020, 360.000 en 2021 y 400.000 para cada uno de los años 2022 y siguientes, y que deberán estar focalizadas en la detección de contribuyentes que no cumplen con la obligación de declarar los tributos a su cargo, así como de aquellos que presentando las declaraciones tributarias omiten ingresos

o activos, o declaren pasivos o costos, gastos, descuentos tributarios o retenciones inexistentes. Al menos el 50% de las actuaciones de cada año deben estar orientadas a la represión del contrabando y deben concentrarse en detectar los contrabandistas en los sitios de ingreso de las mercancías o de distribución y venta de las mismas, así como su movimiento y operación económica;

- c) El número de actuaciones no presenciales que se llevarán a cabo, que no puede ser inferior a un (1) millón de actuaciones al año, en las áreas de fiscalización y recaudo;
- d) El número de actuaciones de cobro y las metas de recuperación de cartera;
- e) Las ciudades en las que se adelantará el plan anual, con indicación del número de visitas de campo que se realizarán en cada ciudad y en cada mes del año.

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

Para los efectos del plan de lucha contra la evasión y el contrabando se autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar los traslados y modificaciones presupuestales que se requiera para duplicar el presupuesto de la DIAN a partir del año 2018.

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

Artículo 240. Tarifa general para personas jurídicas.

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

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

En el caso de las rentas obtenidas por la prestación de servicios hoteleros y servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país, incluido el transporte fluvial y el férreo, según

definición que al respecto expida el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la tarifa aplicable será del 10%. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.

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

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

Artículo 115. Dedución de impuestos pagados y tratamiento del gravamen a los movimientos financieros y del ICA.

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

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

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

Artículo 118-1. Subcapitalización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 48. Participaciones y dividendos. Los dividendos y participaciones no constituyen renta ni ganancia ocasional.

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

2. Al resultado así obtenido se le adicionará el valor percibido durante el respectivo año gravable por concepto de:
 - a) Dividendos o participaciones de otras sociedades nacionales y de sociedades domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, que tengan el carácter no gravado; y

- b) Beneficios o tratamientos especiales que, por expresa disposición legal, deban comunicarse a los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares, incluido el método de participación en la parte que corresponda a utilidades que deban estar sometidas al impuesto sobre la renta en cabeza de la sociedad participada;
- c) Dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas, cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia;
- d) El 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada en el año gravable frente a la depreciación contable registrada en el mismo período. Cuando la depreciación fiscal sea inferior a la contable, este valor tendrá signo negativo.

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

Artículo 36-1. Utilidad en la enajenación de acciones.

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

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores colombiana, de las cuales sea titular un mismo beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el diez por ciento (10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

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

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

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

Artículo 128. Deducción por depreciación.

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

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

Artículo 141. Tasas de depreciación y amortización para los activos fijos depreciables o amortizables adquiridos en los años 2019 a 2026, en exceso del valor promedio invertido en los 4 años anteriores.

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

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

Artículo 235-3. Eliminación de exenciones.

Elimínense a partir del año gravable 2019 todas las rentas exentas distintas de las contenidas en el artículo 206 del Estatuto Tributario, con excepción de las que tengan un plazo especial de duración, en relación con proyectos de inversión que hubiere iniciado el contribuyente con anterioridad a la presente ley, caso en el cual la exención seguirá aplicando para dicho contribuyente durante el plazo inicialmente previsto.

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

Artículo 147. Compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria de sociedades. Las sociedades podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes. Los socios no podrán deducir ni compensar las pérdidas de las sociedades contra sus propias rentas brutas.

La sociedad absorbente o resultante de un proceso de fusión, puede compensar con las rentas brutas que obtuviere, las pérdidas fiscales sufridas por las sociedades fusionadas, al igual que los

excesos de renta presuntiva que estas hayan tenido.

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

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

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

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

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

Artículo 150. Pérdidas sufridas por personas naturales.

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

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

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

Artículo 259. Límite de los descuentos.

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

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

Artículo 259-1. Descuento tributario del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.

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

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

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta.

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

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

Artículo 38. El componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por todo tipo de contribuyentes.

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

- a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros. Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria;
- b) Títulos de deuda pública;
- c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

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

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

Parágrafo 2°. Para efectos de la retención en la fuente, los porcentajes de retención que fija el Gobierno podrán aplicarse sobre el valor bruto

del pago o abono en cuenta correspondiente al respectivo rendimiento.

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

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

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

Artículo 39. Componente inflacionario de los rendimientos financieros que distribuyan los fondos de inversión, mutuos de inversión, de valores, comunes administrados por sociedades fiduciarias y en general las carteras colectivas.

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

- a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros. Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria;
- b) Títulos de deuda pública;
- c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

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

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

Artículo 258-2. Impuesto sobre las ventas en la importación, construcción o adquisición de activos fijos.

El impuesto sobre las ventas que se cause en la adquisición, construcción o importación de activos fijos, que no pueda ser descontado en el

impuesto sobre las ventas del contribuyente, podrá descontarse de su impuesto sobre la renta del año de adquisición, construcción o importación, o de uno cualquiera de los años posteriores, hasta agotarlo.

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

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

Artículo 682-1. Graduación de sanciones pecuniarias.

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

Para tal efecto, la DIAN deberá expedir una circular a sus funcionarios con los lineamientos generales que deben primar al momento de imponer una sanción.

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

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

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

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

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

Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.

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

OTRAS DISPOSICIONES

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

Artículo 9°. Impuesto de las personas naturales, residentes y no residentes.

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

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

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

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

Artículo 10. Residencia para efectos tributarios. Se consideran residentes en Colombia para efectos tributarios las personas naturales que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:

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

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

Artículo 21. Concepto de sociedad extranjera.

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

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

Artículo 23-1. No son contribuyentes los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes.

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

La remuneración que reciba por su labor la entidad que administre el fondo o cartera colectiva, constituye un ingreso gravable para la misma sobre la cual se aplicará retención en la fuente.

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

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

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

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

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

Artículo 123. Costos y gastos en el exterior. Requisitos para su procedencia.

Si el beneficiario de la renta fuere una persona natural extranjera o una sucesión de extranjeros sin residencia en el país, o una sociedad u otra entidad

extranjera sin domicilio en Colombia, la cantidad pagada o abonada en cuenta solo es deducible si se acredita la consignación del impuesto sobre la renta retenido en la fuente.

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

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

Artículo 245 Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes.

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

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

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

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

Artículo 28. *Participación de la Defensoría del Contribuyente.* A partir del 1° de enero de 2019, la Defensoría del Contribuyente, de oficio o a solicitud de parte, participará en todas las etapas del proceso de auditoría, determinación, discusión y cobranza de impuestos, así como en general en las relaciones que se desarrollen entre

el contribuyente y la administración tributaria, velando siempre por la defensa de los derechos de los contribuyentes y la debida aplicación de las normas tributarias. Para tal efecto, cada vez que lo considere adecuado, la Defensoría del Contribuyente producirá un oficio dirigido al funcionario competente que esté conociendo del negocio respectivo, indicándole los argumentos que a su juicio deben ser tenidos en cuenta en defensa del contribuyente.

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

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

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



SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

PROPOSICIÓN

Bajo las anteriores consideraciones, rindo informe de **ponencia positiva** para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, en consecuencia, muy respetuosamente solicito dar Primer Debate al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



SALIM VILLAMIL QUESSEP
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 12 de octubre de 2018.

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*, presentado por el honorable Representante Salim 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 PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece un incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 048 de 2018 Cámara, *“por medio del cual se establece un incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones”* fue radicado el día 26 de julio de 2018 ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes por el honorable Senador David Barguil Assís, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 567 de 2018 y surgió con fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, responde a los términos de unidad de materia con respecto al contenido vigente sobre normatividad catastral en el territorio colombiano. Así mismo, se radicó el día 16 de agosto de 2018 por parte de la honorable Senadora Sandra Ortiz Nova el Proyecto de ley

número 098 de 2018 Cámara, “por medio del cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones”, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 674 de 2018.

Los Proyectos de ley anteriormente mencionados serán acumulados en este informe de ponencia con el fin de racionalizar el trámite legislativo de los mismos. La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara designó como ponentes para primer debate a los honorables Representantes: Doctor Carlos Julio Bonilla Soto, doctora Sara Elena Piedrahíta Lyons, doctor Armando Antonio Zabaraín D’Arce y doctor Juan Pablo Celis Vergel en calidad de Coordinador Ponente.

II. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

El objeto de los dos proyectos de ley acumulados corresponde a solucionar una problemática social que se ha presentado en los últimos años a lo largo de todo el territorio nacional, consistente en un crecimiento acelerado del valor a cancelar por concepto del Impuesto Predial Unificado (IPU). Para lo anterior, los proyectos buscan establecer algunos criterios para la formación, actualización, límites y ajuste de los catastros y límites al IPU.

III. PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL INCREMENTO DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

La problemática social del incremento del Impuesto Predial Unificado se manifiesta en el malestar de la población en las diferentes ciudades del país registrado en algunos medios de comunicación e inclusive reconocido por algunas autoridades del Estado¹:

- Caracol. 2 de septiembre de 2018. IGAC revisará actualización catastral tras polémica por predial en Tunja. “...El pasado 2 de febrero el alcalde de Tunja, Pablo Emilio Cepeda, formuló solicitud al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que revisara la actualización catastral en Tunja que generó el aumento del cobro del impuesto predial en más de un 300% para la mayoría de los predios, y a su vez un inconformismo en la ciudad que se demostró en cacerolazos y manifestaciones...”.
- *El Espectador*. 8 de abril de 2015. ¿Un predial por las nubes?... “...Protestas de los habitantes de Normandía por el cobro del predial... El contralor distrital, Diego Ardila, dijo que entre 2011 y 2015 el avalúo de los predios bogotanos ha tenido un incremento del 84%. Según él, los reparos por el cobro no sólo provienen de estratos 4 o 5. “Llama la atención que en Tunjuelito, en el ba-

rrío Artillería el aumento fue de 130,61%. Lo propio sucede en Engativá en el barrio Santa Cecilia, donde hubo un incremento de 61,14%, y en la localidad de Suba en el barrio Las Villas fue del 15,57%. Se esperaría que el aumento atienda el incremento de los salarios, pero esto no sucede así”.

- *El Espectador*. 8 de abril de 2015. ¿Un predial inhumano?... “Indignación ha producido en Bogotá la facturación del impuesto predial y en especial el aplicado al sector residencial. La queja generalizada es que dicho impuesto está superando la capacidad de pago de la población....Hay razón para la denuncia. El recaudo del impuesto predial en 2011 fue de \$1 billón y en 2014 alcanzó \$1,7 billones, es decir, 70% más, y si se suma el 28% que el Distrito aspira a recoger según el presupuesto vigente para 2015, llegaría a \$2 billones, con lo que el alza para estos cuatro años fiscales superará el 98%”.
- *El Herald*. 16 de enero de 2013. Quejas en Cartagena por aumento del predial. ... “A las quejas ciudadanas por un exagerado incremento en el valor del impuesto predial, se le sumó ayer la del Consejo Gremial de Bolívar...Según la agremiación, este año se observa aumentos a los avalúos de gran consideración, los cuales impactaron la base de liquidación del predial hasta el punto que estaría por encima de la cifra que autorizó el Gobierno nacional mediante el Decreto número 2783... Los gremios denunciaron un trato desigual para los sectores no residenciales, los cuales registraron aumentos significativos de los avalúos. “Recordemos que sectores como el comercial sufrieron incrementos promedio del 55%, y el industrial del 104% desde el 2009 y en el mismo sentido los lotes y los institucionales y ahora han sido sometidos al proceso de actualización”, dijo Mónica Fadul, vocera del Consejo Gremial. EM”.
- *El Meridiano de Córdoba*. 28 de febrero de 2013... “Montería. El exagerado incremento de los avalúos catastrales por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) tiene a los propietarios de predios en esta capital desconcertados, pues las explicaciones de la entidad no subsanan el daño causado”.
- *Vanguardia*. 10 de enero de 2015. Voces de inconformismo por alzas en el Impuesto Predial en Bucaramanga... “Hay dudas por el inusitado aumento del Impuesto Predial. Se sabe de dueños a quienes se les subió por

¹ *Gaceta del Congreso* número 674 de 2018.

encima del 10% y no saben por qué. Hacienda Municipal habla sobre este tema...”.

- *La Opinión*. 8 de marzo de 2012. ...“El aumento del impuesto predial en Cúcuta tiene en ascuas a los contribuyentes, quienes consideran que esa contribución que se cobrará a partir de este año, basada en la actualización que se hizo en el avalúo catastral y las tarifas dispuestas por el Concejo, sobrepasa en mucho su capacidad económica...”.

Para el caso particular de Bogotá, D. C., la Contraloría Distrital manifestó:

“... Según el organismo de control fiscal varios factores pueden estar incidiendo en el aumento del pago del impuesto predial, como el que año tras año ha subido y sigue subiendo el avalúo catastral. Es así como el avalúo catastral residencial durante ese mismo período, se incrementó en un 84%, pasando de \$129 billones a \$239 billones, y en un solo año, 2014 a 2015, aumentó en un 13,76%.

Un ejemplo de ello fue el que se presentó en sectores del estrato 4 como Normandía, donde el avalúo catastral aumentó en un 80% en los últimos 5 años, y entre 2014 y 2015, en un 30,67%. Situación que también afectó a sectores de estratos más bajos como el de Área Artillería de Tunjuelito, donde en el último año, el avalúo catastral se incrementó en 130,61%. O en Cerro Colorado de Ciudad Bolívar en 79,93%. En Segundo Contador de Usaquén, en 72,25%. En Santa Cecilia, Engativá, en 61,14%...”.

Y finaliza el pronunciamiento de la Contraloría afirmando:

“...aunque no hay que desconocer que el impuesto predial representa una de las principales fuentes de financiación del presupuesto con cerca del 23% de los ingresos corrientes, también lo es que el incremento del impuesto no es justo con el bolsillo de los bogotanos, no se compadece con la capacidad de pago de los contribuyentes y puede estar afectando las finanzas del Distrito por el aumento de la cartera morosa...”.

IV. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA:

Se propone ponerle un límite a los incrementos anuales de valor liquidado por concepto del IPU. En concreto, se busca introducir un tope al incremento anual del Impuesto Predial Unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del IPU de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

De otra parte, se plantea que en el caso de las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior al valor de la vivienda de interés social, es decir, 135 smmlv, el incremento anual del que trata este proyecto no pueda sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia.

Esta regla también está prevista en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial. Esto bajo el entendido que los contribuyentes de estos predios, con avalúos catastrales de valor cercano al comercial, ya vienen asumiendo una carga tributaria comparativamente mayor que la que otros propietarios asumen.

Por último, es importante mencionar que este proyecto establece una excepción a la aplicación del límite porcentual planteado. Este tope no aplica en el caso de aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y un aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA:

Para limitar las fluctuaciones del valor del impuesto predial a nivel nacional plantea:

- a) Limitar los períodos mínimos y máximos para la formación y actualización de los catastros a nivel nacional, estableciendo que los mismos se deben formar o actualizar dentro de períodos mínimos de tres (3) años y máximos de nueve (9) años;
- b) Establecer que el primer avalúo catastral a partir de la expedición de la ley, no pueda ser inferior al 60% ni superior al 70% de su valor comercial y que el incremento del mismo por actualización no pueda ser superior al promedio móvil de los últimos 5 años de la variación del IPC a diciembre de cada año;
- c) Establecer que el ajuste anual de los avalúos catastrales establecido en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, aplique para los catastros de todo el territorio nacional sin excepción, es decir, que el porcentaje de incremento del ajuste no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor en todo el país.

CUADRO COMPARATIVO ARTICULADO PROYECTOS ACUMULADOS:

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA</p> <p><i>por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA</p> <p><i>por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>
	<p>CAPÍTULO I</p> <p>Disposiciones generales</p>
	<p>Artículo 1°. <i>Objetivo.</i> La presente ley tiene como objetivo establecer algunos criterios para la formación, actualización, límites y ajuste de los catastros.</p>
	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.</p>
	<p>CAPÍTULO II</p> <p>De la formación, actualización, límites y ajuste de los avalúos catastrales</p>
<p>Artículo 1°. <i>Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales.</i> Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 1°. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. //Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial.</p> <p>Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Formación y actualización de los catastros.</i> Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos mínimos de tres (3) años y máximos de nueve (9) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se benefician de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno nacional.</p> <p>El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización periódica, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.</p> <p>La variación del avalúo catastral de los bienes inmuebles resultante de la actualización de que trata la presente ley no podrá ser superior al promedio móvil de los últimos cinco (5) años de la variación del Índice de Precios al Consumidor a diciembre de cada vigencia.</p>
	<p>Artículo 4°. <i>Límites superiores e inferiores del valor del avalúo catastral.</i> El primer avalúo catastral a partir de la expedición de la presente ley, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) ni superior al setenta (70%) de su valor comercial.</p>
	<p>Artículo 5°. Adiciónase un parágrafo al artículo 8° de la Ley 44 de 1990 que quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. Las disposiciones establecidas en el presente artículo regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.</p>
	<p>Artículo 6°. <i>Plazo para el pago del impuesto predial.</i> Las alcaldías municipales y distritales serán autónomas para determinar si se otorga o no plazo alguno para la cancelación del impuesto predial por parte de los contribuyentes o si el mismo se realiza en cuotas periódicas.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

V. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL²

La base del régimen jurídico que regula el IPU en el territorio nacional es la Ley 44 de 1990, “*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*”. En su momento, esta ley representó una verdadera modernización del impuesto predial al introducir cambios importantes sobre casi todos los elementos esenciales del tributo.

Entre otros aspectos, la Ley 44 creó el IPU; señaló que su administración, recaudo y control estaría a cargo de los municipios; dispuso que su tarifa fuera entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral; estableció límites al aumento anual del mismo; estableció que el ajuste anual del IPU oscilara entre el 70% y el 100% del IPC; y fijó como base alternativa del impuesto el autoavalúo por parte del contribuyente.

La Ley 44 de 1990, no obstante, ha sido objeto de varios cambios. La Ley 242 de 1995, por ejemplo, modificó el cálculo del ajuste anual de la base gravable previsto en el artículo 8° de la Ley 44, al eliminar el rango del 70% al 100% del IPC del año anterior para tomar como límite la meta de inflación del año en el que se efectúa el incremento. Por su parte, la Ley 601 de 2000 reguló la base gravable del impuesto en Bogotá estableciendo que esta sería el autoavalúo por parte del contribuyente, que en todo caso no podría ser inferior al avalúo catastral.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en sus artículos 23 y 24, modificó el artículo 4° de la referida Ley 44 ajustando entre otros aspectos las tarifas del IPU, que pasaron de estar entre el 1 y el 16 por mil a ser entre el 5 y el 16 por mil del avalúo; incluyendo el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; fijando un techo del 25% en los incrementos anuales del valor liquidado por impuesto predial frente al valor liquidado en el año anterior, para los casos en que no hayan actualizaciones catastrales; y estableciendo un plazo máximo de 5 años para que las autoridades catastrales adelanten las actualizaciones periódicas respectivas a los avalúos catastrales que en ningún caso podrán ser inferiores al 60% del avalúo comercial del bien respectivo.

De otra parte, desde la óptica jurisprudencial el principio de justicia tributaria sintetiza todos los preceptos constitucionales en los cuales se debe enmarcar el poder impositivo del Estado³ y en los que se fundamenta este proyecto de ley.

La Constitución Política de Colombia ha sido clara al señalar que el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe ser entendido dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9).

En desarrollo de este principio, toda carga tributaria debe consultar las posibilidades económicas de los contribuyentes, ya que si esta supera sus recursos, la norma consolida un sistema tributario injusto, que no logra propiciar un mayor grado de redistribución de la riqueza en nuestro país, uno de los fines esenciales de nuestra normatividad tributaria⁴

Sin embargo, la justicia tributaria no es el único principio de orden constitucional que justifica esta iniciativa. Aunque no se puedan situar a un mismo nivel horizontal, existen otros dos principios constitucionales tributarios que son claves en la consecución de la finalidad que este proyecto de ley persigue. Estos principios son la equidad y la progresividad (C. P. artículo 363).

La Corte Constitucional ha señalado que la equidad implica que personas con igual capacidad económica o que se hallen bajo una misma situación fáctica contribuyan al fisco de igual manera (equidad horizontal), mientras que aquellos que cuenten con mayor capacidad contributiva lo hagan en mayor medida (equidad vertical)⁵.

De otra parte, la progresividad se deduce de la equidad vertical, en el sentido de que propugna por la igualdad objetiva y material en la distribución de las cargas que imponen el sistema tributario, pero llega a un nivel más específico de análisis al medir cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás⁶.

En cuanto a impuesto predial se refiere, es importante mencionar que, aunque el artículo 317 constitucional preceptúa que “solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, lo anterior no quiere decir que el Congreso de la República no pueda hacer uso de sus competencias para definir o modificar los elementos esenciales de este tributo. Más aún cuando la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria se ha entendido como limitada por el concepto de República Unitaria y el principio de reserva de ley.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha señalado cómo en cuanto a tributos de orden territorial, como el impuesto predial, la ley puede fijar o modificar los elementos esenciales del tributo; toda vez que la autonomía de los entes territoriales se limita a su facultad de acoger o no el tributo, y de fijar los elementos del mismo no

² En base a la exposición de motivos de los proyectos de ley. *Gacetas del Congreso* número 567 y 674 de 2018.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-833 de 2013.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 2002.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2013.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

previstos por el legislador, a excepción del hecho generador⁷.

VI. SITUACIÓN ACTUAL Y CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES⁸

La capacidad de pago de algunos de los contribuyentes del IPU viene aumentando muy por debajo de los incrementos recientes del impuesto predial unificado. El aumento anual promedio del salario mínimo y del IPC, que son los indicadores más precisos del comportamiento reciente de los ingresos de los colombianos de menores recursos, así lo demuestran. Entre 2010 y 2017, el aumento del IPC y del salario mínimo ha sido en promedio de 3,94% y de 4,2% respectivamente (tabla 01).

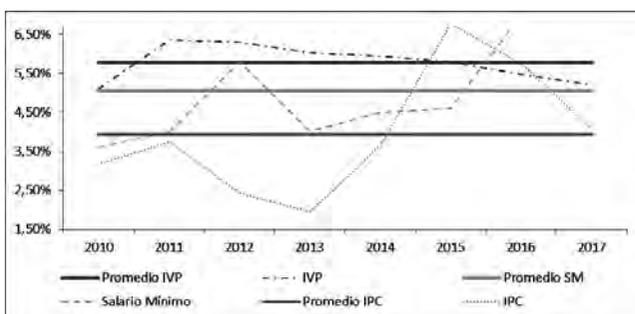
Tabla, 01. Variación anual IPC y salario mínimo

AÑO	IPC	SALARIO MÍNIMO	IVP
2010	3,17%	3,60%	5,10%
2011	3,73%	4,00%	6,37%
2012	2,44%	5,80%	6,29%
2013	1,94%	4,02%	6,03%
2014	3,66%	4,50%	5,95%
2015	6,77%	4,68%	5,80%
2016	5,75%	7,00%	5,48%
2017	4,09%	7,00%	5,21%
Promedio	3,94	4,42%	5,78%

Fuente: DANE, Variación anual. Construcción Propia

Mientras tanto, el incremento en el Índice de Valoración Predial (IVP) entre 2010 y 2014 fue superior a los incrementos tanto del salario mínimo como de la inflación. Se observa que para el 2014, por ejemplo, el IVP fue de 5.95% (gráfica 01). Esta variación está por encima del incremento del salario mínimo que para el mismo período tuvo un incremento de 4.5% y de la inflación que en ese año fue de 3.66%. Y aunque, para los años de 2015 y 2016 el incremento en el IPC fue superior al del IVP, y en los de 2016 y 2017 el mayor incremento se reflejó en el salario mínimo. En concreto, el aumento promedio del índice de valorización predial sigue siendo superior si se observa el promedio de los tres índices (gráfica 01).

Gráfica 01. Incremento en el Índice Valoración Predial vs. Salario Mínimo e Inflación



Fuente: DANE, Variación anual. Construcción Propia

⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 9 julio 2009, Expediente número 16544.

⁸ Ibid.

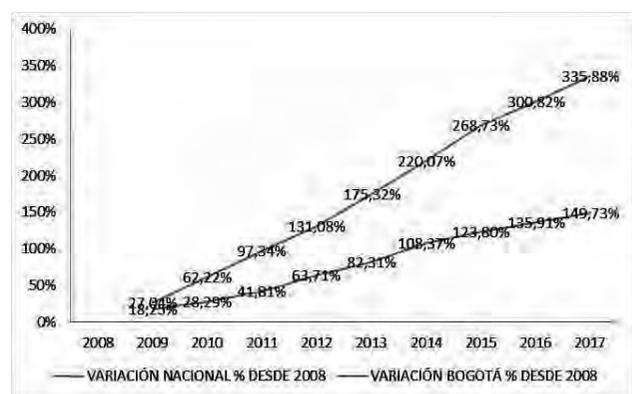
La variación del IVP, sin embargo, no explica por sí sola los aumentos exagerados que año a año afrontan los contribuyentes del impuesto predial unificado. Como se verá a continuación, estos aumentos son principalmente producto de las actualizaciones catastrales. La tabla 02 permite observar cómo mientras en el año 2009 se contaba en el país con un total de 11.585.395 predios avaluados en \$298.153.096 millones, para el 2017 el avalúo equivalía a \$629.671.416 millones distribuidos en apenas 13.283.782 predios⁹.

Tabla, 02. Predios vs. Avalúo Catastral

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Predios	11.298.143	11.585.395	11.874.107	12.208.418	12.467.221	12.084.159	12.419.688	12.658.654	12.945.778	13.283.782
AVALÚO N. DESDE 2009		2,54%	5,10%	7,89%	10,20%	8,96%	9,89%	12,05%	14,82%	17,57%
Avalúo Catastral (millones peso)	252.142.540	298.153.096	323.483.557	357.555.802	412.703.407	459.088.052	515.381.977	566.294.499	646.023.907	629.671.416
AVALÚO N. DESDE 2008		18,25%	28,29%	41,81%	63,71%	82,31%	108,37%	123,80%	135,91%	149,73%
Predios	1.958.238		2.140.439	2.273.901	2.199.257	2.102.998	2.394.550	2.425.238	2.481.705	2.543.290
AVALÚO N. DESDE 2010			9,30%	13,06%	15,80%	14,16%	21,96%	14,05%	16,77%	28,86%
Avalúo Catastral (millones peso)	111,20	153,98	196,61	270,18	280,06	333,69	387,91	445,91	485,80	528,91
AVALÚO N. DESDE 2008		27,04%	62,22%	97,84%	131,00%	175,12%	220,07%	280,73%	300,82%	335,88%

En Bogotá, el fenómeno es más preocupante aún. El valor catastral de la capital ha aumentado en los últimos 10 años en un 336,05% mientras que el número de predios apenas aumentó un 30% en ese mismo periodo. El avalúo catastral total de Bogotá paso de 121 billones en 2008 a 528,5 billones en 2017 (Tabla 02). En ese rango de tiempo, el factor determinante en el crecimiento del valor catastral de la capital no fue el incremento en el número de predios sino la variación en su valor; dado que entre 2008 y 2015 Bogotá pasó de 1.958.238 predios a tener 2.543.290.

Gráfica, 02. Variación % Avalúo catastral



Con respecto a lo señalado anteriormente, cabe destacar como primera medida las dos grandes problemáticas que la actual normatividad sobre el Impuesto Predial Unificado (IPU) están afectando a los colombianos, toda vez que el incremento desproporcionado y sin consideración alguna de la capacidad económica de los sujetos pasivos del tributo, han hecho del mismo un impuesto regresivo y que desconoce el principio de equidad por la desmesurada carga impositiva que se ha generado.

Así mismo, la falta de actualización del catastro colombiano ha impedido una correcta liquidación

⁹ Esta tabla no incluye los predios de Bogotá

del IPU, toda vez que únicamente el 32.4% de los predios inmuebles del país están registrados por parte del Instituto Colombiano Agustín Codazzi, sin perjuicio de reconocer los inconvenientes que dicha actualización representa para entes territoriales alejados de ciudades principales. Aquí vale la pena resaltar la inconveniencia de lo consagrado por el Proyecto de Ley 098 de 2018 en su artículo tercero que significaría una erogación abismal para la actual situación presupuestal del país.

De otra parte, resulta pertinente señalar la competencia exclusiva con que cuenta el Congreso de la República para definir el hecho generador de todo tributo y fijar los demás elementos esenciales del impuesto como lo son la base gravable, la tarifa, el sujeto activo y el sujeto pasivo; para que con observancia de lo contemplado por el artículo 317 de nuestra Carta Política sean los municipios quienes decidan sobre la adopción o no de los gravámenes a la propiedad inmueble.

Por último, a consideración del coordinador ponente resulta inconveniente poner en discusión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente la regla contenida en el párrafo primero del artículo 1º del Proyecto de Ley 048 de 2018 la cual preceptúa que el incremento anual también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial. En cuanto al mismo artículo, se propone por parte de los ponentes fijar una fecha de causación clara respecto al Impuesto Predial Unificado (IPU), para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, con el fin de evitar arreglos contrarios a la ley y en detrimento del erario.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, considerando el articulado de los dos proyectos de ley, nos permitimos presentar el siguiente pliego de modificaciones:

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS</p>	<p>EXPLICACIÓN</p>
<p>“por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“por medio de la cual se adiciona el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, con el fin de establecer un límite al incremento del impuesto predial unificado para los predios residenciales urbanos y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>El Congreso de la república de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Dados los ajustes acordados por los ponentes al articulado, se consideró adecuado modificar el título del proyecto.</p>
	<p>CAPÍTULO I</p> <p>Disposiciones generales</p>		<p>Los ponentes consideraron que su incorporación no es necesaria.</p>
	<p>Artículo 1º. <i>Objetivo.</i> La presente ley tiene como objetivo establecer algunos criterios para la formación, actualización, límites y ajuste de los catastros.</p>	<p>Artículo 1º. <i>Objetivo.</i> La presente ley tiene como objetivo adicionar el artículo 6º de la Ley 44 de 1990 “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, con el fin de establecer límites al valor del impuesto predial unificado de los predios residenciales urbanos que resulte de los procesos de formación y actualización de los catastros.</p>	<p>Por técnica legislativa se acoge la incorporación del objetivo de la ley.</p>

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS</p>	<p>EXPLICACIÓN</p>
	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todos los distritos y municipios del país.</p>	<p>Por técnica legislativa se acoge la incorporación del ámbito de aplicación de la ley.</p>
	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p>De la formación, actualización, límites y ajuste de los avalúos catastrales</p>		<p>Los ponentes consideraron que su incorporación no es necesaria.</p>
	<p>Artículo 3°. <i>Formación y actualización de los catastros.</i> Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos mínimos de tres (3) años y máximos de nueve (9) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno nacional.</p> <p>El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización periódica, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.</p> <p>La variación del avalúo catastral de los bienes inmuebles resultante de la actualización de que trata la presente ley no podrá ser superior al promedio móvil de los últimos cinco (5) años de la variación del Índice de Precios al Consumidor a diciembre de cada vigencia.</p>		<p>Los ponentes acordaron que este artículo sobrepasa el objetivo principal de los proyectos de ley por lo que se optó por su eliminación.</p>

<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA</p>	<p>PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS</p>	<p>EXPLICACIÓN</p>
<p>Artículo 1°. Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 1°. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual del que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. //Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial//1.</p> <p>Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.</p>		<p>Artículo 3°. Adiciónese un tercer inciso y dos párrafos al artículo 6° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así: Para los predios residenciales urbanos, el aumento del impuesto predial unificado producto de procesos de formación y actualización catastral de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo 1°. Para los predios residenciales urbanos pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv), el aumento del impuesto predial unificado no podrá sobrepasar el porcentaje del incremento del Salario Mínimo Legal Mensual determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia.</p> <p>Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios que se incorporen por primera vez al catastro o aquellos en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral. Tampoco se aplicará esta limitación cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.</p>	<p>Se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado únicamente para predios residenciales.</p> <p>De otra parte, se limita el aumento del impuesto predial unificado para los predios residenciales urbanos pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
	<p>Artículo 4°. <i>Límites superiores e inferiores del valor del avalúo catastral.</i> El primer avalúo catastral a partir de la expedición de la presente ley, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) ni superior al setenta (70%) de su valor comercial.</p>		<p>Los ponentes consideraron que su incorporación no es necesaria.</p>
	<p>Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 44 de 1990 que quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. Las disposiciones establecidas en el presente artículo regirán para todo el territorio nacional incluidos todos los distritos y municipios del país.</p>		<p>Los ponentes consideraron que su incorporación no es necesaria.</p>

PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA	PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA	PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO – TEXTO CON MODIFICACIONES INCORPORADAS	EXPLICACIÓN
	Artículo 6°. <i>Plazo para el pago del impuesto predial.</i> Las alcandías municipales y distritales serán autónomas para determinar si se otorga o no plazo alguno para la cancelación del impuesto predial por parte de los contribuyentes o si el mismo se realiza en cuotas periódicas.		Los ponentes consideraron que su incorporación no es necesaria.
Artículo 2°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	

VIII. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, dar primer debate al **Proyecto de ley número 048 de 2018 Cámara**, por medio del cual se establece un incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones: **acumulado con el Proyecto de ley número 098 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.

por medio de la cual se adiciona el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, con el fin de establecer un límite al incremento del impuesto predial unificado para los predios residenciales urbanos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objetivo. La presente ley tiene como objetivo adicionar el artículo 6° de la Ley 44 de 1990 “por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”, con el fin de establecer límites al valor del impuesto predial unificado de los predios residenciales urbanos que resulte de los procesos de formación y actualización de los catastros.

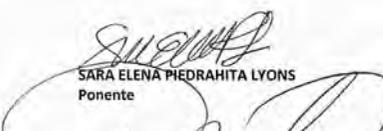
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley regirán para todos los distritos y municipios del país.

Artículo 3°. Adiciónese un tercer inciso y dos párrafos al artículo 6° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

Para los predios residenciales urbanos, el aumento del impuesto predial unificado producto de procesos de formación y actualización catastral de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1°. Para los predios residenciales urbanos pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv), el aumento del impuesto predial unificado no podrá sobrepasar el porcentaje del incremento del


JUAN PABLO CELIS VERGEL
Coordinador ponente


SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se establece un incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.

Y PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2018

por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.

salario mínimo legal mensual determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia.

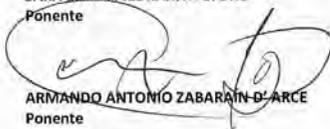
Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios que se incorporen por primera vez al catastro o aquellos en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral. Tampoco se aplicará esta limitación cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

Artículo 4°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,


JUAN PABLO CELIS VERGEL
Coordinador ponente


SARA ELENA PIEDRAHÍTA LYONS
Ponente


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE
Ponente


CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C. 16 de octubre de 2018

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 048 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones**, presentado por los honorables Representantes: *Juan Pablo Celis Vergel, Carlos Julio Bonilla Soto, Sara Elena Piedrahíta Lyons, Armando Antonio Zabaraín D'Arce* 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 SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 072 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se adicionan dos artículos a la
Constitución Política.*

En atención a la designación hecha por la por la Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara

de Representantes, presento **informe de ponencia negativa** para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política* atendiendo las siguientes consideraciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 8 de agosto de 2018 se radicó el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión de origen gubernamental, por parte de la Ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, y la Ministra de Justicia y del Derecho, Gloria María Borrero Restrepo.

Fueron designados por la Mesa Directiva como ponentes los Representantes a la Cámara Édward David Rodríguez Rodríguez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Julio César Triana Quintero, Nilton Córdoba Manyoma, Juanita María Goebertus Estrada, Ángela María Robledo Gómez, Buenaventura León León, Jorge Enrique Burgos Lugo, Luis Alberto Albán Urbano.

El 29 de agosto del año en curso fue solicitada la realización de una audiencia pública que se agendó y se realizó el día 6 de septiembre y contó con comentarios de miembros activos de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e interés público de la Universidad de la Sabana.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de acto legislativo busca adicionar dos nuevos artículos a la Constitución Política de 1991, con el fin de establecer que los delitos de secuestro y los delitos asociados al narcotráfico no pueden ser considerados conexos a los delitos políticos y, en consecuencia, no están sujetos a amnistías o indultos.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Los autores parten de la viabilidad jurídica de excluir el secuestro y el narcotráfico en los casos en los cuales fue cometido con fines de lucro personal, de los delitos conexos al delito político, en el entendido de que la tipificación de dichos delitos protege bienes jurídicos como la dignidad humana y la salud pública y el cuidado integral de las personas, y es menester que el Estado continúe con la implementación de las obligaciones internacionales y constitucionales en la materia.

Sin embargo, establecen que, si bien existen conductas que reciben un tratamiento propio de la justicia transicional, como los delitos políticos en el marco de la rebelión y otros comportamientos ligados naturalmente a su actuar, la normativa vigente prohíbe considerar que las conductas más graves puedan ser una consecuencia natural del actuar en medio de la rebelión.

Siendo así, consideran que el secuestro y los delitos asociados con el narcotráfico en el contexto colombiano son profundamente reprochables y han adquirido una identidad propia que impida que puedan considerarse como relacionados al

delito político, más aún cuando el hacerlo genera incentivos negativos en el ordenamiento jurídico.

IV. PRIMER DEBATE

El honorable Representante Édward David Rodríguez R. remitió el 25 de septiembre de 2018 “Informe de Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes” al presente Proyecto de Acto Legislativo. En ella, se recalcó la motivación altruista de los delitos políticos, los cuales buscan mejorar unas condiciones básicas a todos los miembros de la sociedad.

Asimismo, se hizo énfasis en los límites constitucionales a la libertad del legislador para reconocer algunas conductas como delitos políticos, particularmente en aquellas que se consideran violentas; y como delitos conexos, pues su reconocimiento como delito político debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Al referirse al delito de secuestro, se estableció que, de acuerdo a los parámetros y obligaciones internacionales, este no puede ser objeto de amnistías o indultos en el entendido de que debe ser considerado un delito común. Por otro lado, respecto a los delitos relacionados con la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes, se remite jurisprudencia constitucional en donde se reconoce que su tipificación responde a la protección de bienes jurídicos como seguridad pública, orden económico y la salud pública y cuidado personal. Al ser una necesidad imperiosa que el Estado continúe con la implementación de políticas normativas para desincentivar la comisión de delitos relacionados con el narcotráfico, no es coherente establecer que quienes incurran en ellos puedan ser beneficiados con amnistías o indultos, ni que dichas conductas sean conexas al delito político.

Finalmente, partiendo de la necesidad de coherencia y rigor técnico, se reunieron los dos artículos originales en uno solo, teniendo en cuenta que existe una unidad temática y regulatoria. Adicionalmente, se propuso que la modificación se realizara frente al numeral diecisiete (17) del artículo 150 de la Constitución, el cual consagra la regla general sobre el delito político, de manera que la adición consagre la excepción a dicha regla general.

En ese sentido, el texto propuesto para primer debate se presentó de la siguiente manera:

por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar. En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

V. CONCEPTO CONSEJO DE POLÍTICA CRIMINAL

El Consejo Superior de Política Criminal emitió un concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo. El documento expone las argumentaciones centrales que se exponen en el Proyecto de Acto Legislativo, según las cuales la iniciativa es viable porque es competencia del Congreso de la República expedir los códigos en todas las ramas del derecho, así como es su deber discutir las leyes y reformas que considere necesarias. Además, según el documento, el Proyecto de Acto Legislativo argumenta que los delitos de narcotráfico y secuestro son absolutamente reprochables, pues han causado un daño inconmensurable a la sociedad y, por ende, no pueden entenderse como medios para promover, financiar, facilitar, apoyar u ocultar el delito de rebelión.

A pesar del concepto favorable a la iniciativa, el Consejo Superior de Política Criminal plantea algunas consideraciones a la reforma propuesta. Primero, dice reconocer la controversia que genera en el debate legislativo elevar a un rango de constitucionalidad la imposibilidad de considerar como conexos los delitos de secuestro y narcotráfico. Además, el Consejo Superior de Política Criminal resalta la falta de técnica legislativa de la propuesta, al señalar que no se indica en qué lugar de la Constitución serán agregados estos artículos o, en su defecto, cuáles deroga o modifica, ni se especifica la temporalidad de la aplicación de dichas reformas.

También, el Consejo Superior de Política Criminal reconoce las preocupaciones que existen alrededor de esta reforma, en el sentido en que esta propuesta no solo puede tener implicaciones cuestionables en el marco del Acuerdo de Paz con las FARC, la situación de excombatientes que

se sometieron a la JEP y los pactos que realizó el Estado con los pequeños cultivadores de coca, sino porque también es posible que, de aprobarse esta reforma, se imposibilite la salida negociada a confrontaciones armadas que aún persisten en el país, poniendo en riesgo el derecho a la paz y dificultando su obligatorio cumplimiento.

Finalmente, el Consejo Superior de Política Criminal manifiesta la existencia de controversias alrededor de la expresión “en ningún caso” que, según algunos miembros al interior del Consejo, limita la valoración de los jueces para establecer la conexidad de los delitos. Además, recuerda que la Corte Constitucional ha tomado decisiones en dirección de evaluar, caso a caso, cuándo los delitos de narcotráfico y secuestro sí tuvieron el fin de apoyar, financiar o promover el delito político.

V. ANTECEDENTES

La terminación de un conflicto armado como el colombiano, de más de cincuenta años, exige respuestas complejas de la sociedad, en especial, en términos de justicia, con el propósito de alcanzar la paz: *“Las transiciones de una dictadura a un gobierno democrático, o la terminación de un conflicto armado en virtud de un acuerdo de paz, plantean a las sociedades la compleja tarea de superar un pasado de graves y extendidas violaciones de los derechos humanos y sentar las bases necesarias para evitar que las atrocidades se repitan en el futuro... [l]a pretensión de judicializar todas las conductas constitutivas de graves violaciones de los derechos humanos y todos los combatientes eventualmente responsables de su comisión en el marco de un conflicto armado interno de larga duración y de vastas proporciones se enfrenta a dificultades insalvables¹”*.

Décadas de guerra implican multiplicidad de actores y de delitos, lo que exige que se prioricen y seleccionen explícitamente las conductas más graves y a los máximos responsables. Es imposible investigar y juzgar todas las conductas y todos los combatientes, tal tarea rebasa la capacidad real del sistema judicial².

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *“La situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esta situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales”*... en cuanto a la tensión entre justicia y paz, dice: *“tomando en consideración que no se le puede conferir a ninguno de esos derechos y obligaciones un carácter absoluto, es legítimo que se ponderen de manera tal que la plena satisfacción de unos no afecten de forma desproporcionada la vigencia*

de los demás”. La *“paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla³”*... Es decir, en contexto de transición hacia la paz, pueden concebirse estrategias jurídicas que prioricen la judicialización de los casos más graves, así como penas alternativas.

Un proceso de justicia transicional que se oriente a la terminación de un conflicto armado interno, como el colombiano, supone una tensión inminente entre justicia y paz. En este contexto, no es realista pensar que un proceso de negociación podrá culminar en un acuerdo si lo que se ofrece a los combatientes que decidan dejar las armas es una prisión en la que estarán encerrados por décadas, por lo tanto, es inevitable reducir el imperativo de castigo total en beneficio de la paz⁴.

Uno de los puntos cruciales de la negociación entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, consiste en el adecuado tratamiento penal de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado. El texto del acuerdo remite a la aplicación del DIH, que expresamente establece la posibilidad de que los Estados puedan otorgar *“la amnistía más amplia posible”* al final de las hostilidades. Para el ICTJ *“siempre y cuando la amnistía se aplique con transparencia y claridad en cuanto a su ámbito material, requisitos, criterios y garantías mínimas y con estricto respeto a los límites establecidos por el propio Derecho Internacional, dicha amnistía puede ser un instrumento clave para el proceso colombiano⁵”*.

En consecuencia, tratamientos penales especiales para los combatientes y partícipes directos e indirectos del conflicto armado interno son necesarios. Sin embargo, tal tratamiento exige una fórmula que se diseñe de buena fe (así lo prevé el acuerdo de paz), mediante la cual, de una parte, se investiguen y juzguen las graves violaciones a los derechos humanos y, de otra, se ofrezcan beneficios penales especiales conforme a lo reglado en el ordenamiento jurídico interno y el derecho internacional.

Una fórmula adecuada fue contenida en la Ley 1820 de 2016 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía e indulto y tratamientos penales especiales”*, la cual

¹ Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Dejusticia. 2013, página 63.

² Página 64.

³ CIDH, caso masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, sentencia de 25 de octubre de 2012, voto concurrente del juez Diego García Sayán.

⁴ Justicia para la paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Dejusticia. 2013, pp. 64-65.

⁵ Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

estableció la búsqueda de justicia para las graves violaciones de derechos humanos; en esta ley se contempla que quienes se sometan al sistema tengan seguridad jurídica, frente a las decisiones que se tomen y que estas no sean reabiertas, mediante la activación de acciones tanto en el sistema jurisdiccional colombiano como en la Corte Penal Internacional y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este punto, es importante resaltar que si bien es cierto la Corte Interamericana ha iniciado procesos contra Estados que han diseñado y aplicado fórmulas de justicia transicional, no lo es menos que ninguna constituye un antecedente para Colombia, en unos casos se ha tratado de procesos de amnistía como ocurrió en Chile y en Perú, y en otros se ha tratado de amnistías generales (en los casos de Brasil y de Uruguay).

La guerra ha sido proscrita por los tratados de Naciones Unidas, aunque con excepciones, lo anterior por cuanto la proliferación de conflictos armados asociados con luchas de liberación nacional como ocurrió en África y en otros continentes, hizo que Naciones Unidas expidiera resoluciones a favor de estas luchas como parte de su política de reconocimiento de los derechos de los pueblos. Conforme a la Resolución 2621 aprobada por la Asamblea General en 1970, los pueblos podrían emplear *“todos los medios necesarios en su lucha”* y, aunque consagra restricciones, reconoce tácitamente la legitimidad de las guerras de liberación nacional y de las luchas contra el racismo y el apartheid⁶.

El Derecho Internacional Humanitario reconoce la condición jurídica de los grupos beligerantes y de los combatientes, de modo que en el marco de solución o terminación de las guerras puedan serles concedidas amnistías *“de la manera más amplia posible”* y brindarles protección para insertarse en la vida política institucional.

Según el jurista Robert Glodman, para que puedan aplicarse las reglas del DIH es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

- La existencia de un conflicto armado entre el Estado y grupos armados organizados,
- El control del territorio por parte de los disidentes o levantados en armas.
- La existencia de una organización con mando unificado, y
- La realización de operaciones militares sostenidas.
- La rebelión en el derecho internacional ha sido reconocida como delito complejo, puesto que no es fácil distinguir si el delito justifica los medios o los fines de la lucha armada⁷.

Condiciones que, en nuestro caso, específicamente en el caso del conflicto armado existente entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP se cumplen plenamente.

Sin embargo, el reconocimiento del conflicto armado y con él del delito político y del tratamiento penal especial que de él se deriva, como explícitamente lo reconoce el Derecho Internacional Humanitario, cuando dispone que en el marco de la solución o terminación de las guerras puede concedérseles a los combatientes de los grupos beligerantes amnistías *“de la manera más amplia posible”* fue desconocido durante los dos gobiernos del expresidente Álvaro Uribe Vélez, bajo la premisa de que no existía conflicto armado sino una amenaza terrorista, lo que generó una grave situación de inseguridad jurídica.

Aunque la Ley 418 de 1997 desde sus orígenes estableció disposiciones que facilitarían el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley y que el Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, define las conductas punibles de rebelión, sedición y asonada, bajo el título de los delitos contra el régimen constitucional y legal, así como el hecho de que mediante la Sentencia C-986 de 2010 la Corte Constitucional reconozca que el legislador puede conferir el carácter de conexo a otros tipos penales distintos a los antes enlistados, es con la expedición de la Ley 1448 de 2011 que el Estado colombiano expresa y unívocamente reconoce la existencia del conflicto armado.

Es este un primer paso de suma importancia por cuanto el reconocimiento por parte del Estado del conflicto armado interno, mediante la expedición de leyes y políticas públicas así como la jurisprudencia de las Altas Cortes, trajo consigo un reconocimiento de la guerrilla como un actor político alzado en armas contra el Estado⁸. Así lo resaltó en su momento la Corte Constitucional: *“Antes de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), no había una interpretación y reconocimiento unívocos del conflicto armado interno en nuestro país. Hasta el 2011, el poder ejecutivo manifestó de forma constante que en Colombia no existía una situación de conflicto armado interno, sino que por el contrario a lo que se enfrentaba el Estado era a una amenaza terrorista. En contraste, los organismos internacionales sostenían la existencia del conflicto armado. Particularmente la Organización de Naciones Unidas desde el inicio de su mandato en Colombia en 1997, reconoció la existencia de un conflicto armado en Colombia”*⁹.

Para la Corte Constitucional: *“...La utilidad del concepto de delito político en el marco de la estrategia para alcanzar la paz, se deriva de*

⁶ Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8522-avatares-del-delito-pol%C3%ADtico-en-colombia.html>

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014, Magistrada Ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

la fuerza simbólica del reconocimiento moral y político del enemigo alzado en armas, que implica para el Estado que un grupo armado, a pesar de haber cometido en el contexto del conflicto graves conductas criminales, mantiene una dignidad moral que justifica que el gobierno pueda adelantar con ellos una negociación política. Al mismo tiempo, implica para los actores tener una etiqueta y caer en una categoría distinta a la de criminal ordinario, abriendo con ello las puertas a un diálogo que reconoce su doble connotación armada y política¹⁰.

Pese a que los autores y ponentes del proyecto han sostenido que el Acto Legislativo no sería aplicable a exintegrantes de las FARC-EP, su terminología es idéntica a la establecida en el Acuerdo de Paz y la Ley 1820. En tal normativa, y en el derecho internacional, hay unas reglas claras respecto al objeto que nos convoca y que puede sintetizarse de la siguiente manera:

- A la finalización de las hostilidades debe otorgarse la amnistía más amplia posible.
- El límite para otorgarla son los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los graves crímenes de guerra.
- La financiación de la rebelión es intrínseca a su desarrollo.
- Las conductas ilícitas dirigidas a financiar la rebelión no pueden haber derivado en enriquecimiento personal.

Los proyectos que pretendan ampliar tales límites, con la intención de restringir la reincorporación política de los exinsurgentes, supondrían un grave incumplimiento del Acuerdo de Paz.

Los numerales 25, 40 y 41 del punto 5.1.2 del Acuerdo de Paz definieron los delitos que no serían amnistiables ni indultables de la siguiente manera: “No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra (...) Tampoco son amnistiables o indultables en el SIVJRNR, los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, conforme a lo determinado en la ley de amnistía”.

Ahora bien, contrario a lo afirmado por sus detractores, el Acuerdo no estableció que el delito de narcotráfico sería considerado conexo al delito político como una regla absoluta.

Los numerales 38 y 39 regularon directamente el objeto de lo que ahora pretende restringirse, de la siguiente manera: “... Para decidir sobre la conexidad con el delito político de conductas delictivas relacionadas con cultivos de uso ilícito, se tendrán en cuenta los criterios manifestados por la jurisprudencia interna colombiana con aplicación del principio de favorabilidad”. Y, la conexidad con el delito político comprenderá dos criterios, uno de tipo incluyente y otro de tipo

restrictivo. El primer criterio consistirá en incluir como conexos: 1º. aquellos delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, (...) 2º. los delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente; y 3º. las conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión, para lo cual deberán definirse cada uno de los contenidos de las anteriores conductas. Se entenderá como conducta dirigida a financiar la rebelión todas aquellas conductas ilícitas de las que no se haya derivado enriquecimiento personal de los rebeldes ni sean consideradas crimen de lesa humanidad, grave crimen de guerra o genocidio.

Normatividad aplicable

1. Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra, artículo 6.5. “a la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”.
2. Artículo 93 de la Constitución Política: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.
3. Norma 159 del “Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario”, del CICR, que establece que: “Cuando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra o que estén condenadas por ello”, criterio que también fue recogido en la sentencia de la CIDH, caso El Salvador vs. Masacre de Mozote y otros lugares aledaños y limitando su concesión cuando se trate no solamente de crímenes de guerra sino también crímenes contra la humanidad¹¹.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente Proyecto de Acto Legislativo contiene una iniciativa que es altamente inconveniente por diversas razones. El proyecto propuesto es presentado como la respuesta a i) la impunidad frente a los delitos cometidos en el conflicto, ii) la delimitación de la violencia política y iii) el cierre del capítulo del conflicto político armado. No obstante, lo cierto es que el proyecto no cumple con ninguno de esos objetivos.

En primer lugar, el proyecto reitera, además de forma poco precisa, una prohibición que ya existe en el ordenamiento jurídico colombiano y que ha sido ratificada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a saber, que los crímenes internacionales y las violaciones a los derechos humanos, incluido el secuestro, no pueden ser objeto de amnistías ni tratamientos penales equivalentes en virtud del deber del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (C-579 de 2013, C-674 de 2017).

La Corte Constitucional colombiana ha limitado la concesión de amnistías e indultos y prohibido su aplicación no solamente cuando se trata de delitos de carácter internacional sino los que internamente se conocen como delitos de “*ferocidad y barbarie*”, calificativo que se ha utilizado no solamente cuando se trata de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los DD. HH., sino también cuando se trata de delitos de terrorismo, secuestro y narcotráfico, expresión que contiene el proyecto de ley, en el literal a) del párrafo del artículo 22, de los criterios de conexidad, que dice: “*En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ‘ferocidad’, ‘barbarie’ u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiabiles*”.

Desde el año 1993, la Corte Constitucional, en salvamento de voto, estableció las razones por las cuales los delitos políticos son susceptibles de amnistía e indulto: “*Los delitos políticos son susceptibles de amnistía o indulto precisamente porque en la realización del tipo penal va envuelta una motivación supuestamente altruista, en la que el sujeto activo pretende modificar la sociedad para su mejoramiento. Existe una diferencia básica respecto del móvil del delito ordinario, en la que el actor siempre obra guiado por fines egoístas y muchas veces perversos*¹²”. (Subrayado fuera del texto).

Asimismo, se dijo que: “*en materia de indulto y amnistía, la Corte Constitucional, si bien ha reconocido la libertad configurativa que tiene el*

*legislador para establecer cuáles delitos conexos al político podrán gozar de este beneficio, ha excluido expresamente conductas como el homicidio fuera de combate, el terrorismo, el secuestro y la extorsión utilizando parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y dejando clara la necesidad de respetar los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario*¹³”.

Por otro lado, la Corte Constitucional ya ha precisado de manera reiterada que la posibilidad de establecer herramientas de política criminal para seleccionar y priorizar casos no riñe con el deber internacional del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los Derechos Humanos y las Infracciones al DIH pero que, en todo caso, el Estado debe atender a esas obligaciones y al deber de perseguir los crímenes internacionales con el fin de evitar la activación de la competencia complementaria de la Corte Penal Internacional. Es en virtud de lo anterior que en el marco constitucional se ha establecido de manera clara que las conductas que constituyan violaciones a los DD. HH. o al DIH no pueden ser objeto de amnistías o tratamientos penales con consecuencias similares, incluso bajo el reconocimiento de la posibilidad de establecer medidas de justicia distintas a la ordinaria.

En el caso del narcotráfico (entendido en términos del artículo 376 del Código Penal) cuando fue cometido con fines de lucro personal en ningún escenario se ha reconocido que pierde su carácter de delito ordinario y como es apenas evidente, no puede ser reconocido como un delito político.

Colombia firmó y ratificó la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que establece, en el numeral 10 del artículo 3º, que los delitos allí tipificados no pueden ser considerados como delitos fiscales o como delitos políticos ni como delitos políticamente motivados. Si bien es cierto que esta Convención no hace parte del bloque de constitucionalidad, no lo es menos que de su firma y ratificación se desprenden obligaciones internacionales y que, aunque Colombia expresamente planteó reservas y declaraciones interpretativas sobre algunas de las cláusulas de la Convención, no lo hizo sobre el párrafo 10 del artículo 3º. Sin embargo, es preciso señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-006 de 1992 dispuso que en caso de conflicto entre una obligación internacionalmente vinculante y una disposición de orden interno de carácter constitucional puede resolverse a favor de la norma interna¹⁴.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

¹² Corte Constitucional, salvamento de voto de la Sentencia C-052 de 1993, Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

La Ley 1820 de 2016 que regula la aplicación de las amnistías en el marco de la transición, establece de manera específica y concreta que:

Parágrafo. En ningún caso serán objeto de amnistía o indulto los delitos que correspondan a las conductas siguientes:

- a) Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra, **la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad**, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma. En el evento de que alguna sentencia penal hubiere utilizado los términos ferocidad, barbarie u otro equivalente, no se podrá conceder amnistía e indulto exclusivamente por las conductas delictivas que correspondan a las aquí enunciadas como no amnistiables;
- b) Los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, es decir aquellos que no hayan sido cometidos en el contexto y en razón de la rebelión durante el conflicto armado **o cuya motivación haya sido obtener beneficio personal, propio o de un tercero.**

Lo establecido en este artículo no obsta para que se consideren delitos conexos con los delitos políticos aquellas conductas que hayan sido calificadas de manera autónoma como delitos comunes, siempre y cuando estas se hubieran cometido en función del delito político y de la rebelión (negrillas propias).

En el mismo sentido, en la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz en el artículo 42 establece los mismos límites de la ley de amnistía respecto a los criterios de conexidad y la Corte Constitucional reiteró la decisión que tomó al revisar la constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016.

En Sentencia C-007 de 2018, al realizar una revisión automática a la Ley 1820 de 2016, la Corte Constitucional estudió la naturaleza de los delitos políticos y estableció que tanto estos como sus conexos se enmarcaban dentro de “contextos históricos, políticos y sociales complejos, lo que explica que una definición más precisa de su alcance haga parte de la potestad general de configuración del derecho, en cabeza del Legislador, siempre que cumpla ‘con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad’; y garantice el cumplimiento del deber estatal de juzgar, investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH”. Asimismo, enfatizó que la definición de estos delitos tiene una naturaleza dinámica, con márgenes amplios de acción en cabeza de los órganos políticos de

manera que se pueda entrar en un escenario de transición y así superar situaciones de conflicto y alteraciones de orden público. Además de validar el reconocimiento del delito político, como lo ha hecho anteriormente, reconoció que es constitucionalmente admisible establecer ciertos límites, fijados en el artículo 23, para determinar la conexidad de los delitos políticos con el fin de armonizar dicho reconocimiento con las obligaciones del Estado.

Lo anterior evidencia que en el marco normativo colombiano se reconoce de manera expresa que el secuestro (en cualquier modalidad en tanto constituye una privación de la libertad) y el narcotráfico con fines de lucro personal no pueden ser objeto de amnistía, indulto o tratamiento equivalente en tanto no se consideran conexos con el delito político.

En segundo lugar, lejos de delimitar el alcance del delito político, lo que hace el Acto Legislativo propuesto es condicionar la conexidad respecto de dos conductas particulares; en tal sentido, la aprobación de dicha medida implicaría desconocer todo el avance legislativo que se ha dado en el sentido de acotar el alcance del delito político, sobre todo frente a un escenario de fin del conflicto. Así, por ejemplo, a diferencia de la flexibilidad del proyecto propuesto que solo cobija dos tipos de conducta, en el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, en los numerales 40 y 41 del Capítulo sobre Derechos de las víctimas se reconoció que:

40. No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra –esto es, toda infracción del Derecho Internacional Humanitario cometida de forma sistemática–, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma.

En la ley de amnistía se determinarán las conductas tipificadas en la legislación nacional que no serán amnistiables, siempre que se correspondan con los enunciados anteriores.

Las normas precisarán el ámbito y alcance de estas conductas en concordancia con lo previsto en el Estatuto de Roma, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario.

41. Tampoco son amnistiables o indultables en el SIVJNR, los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión, conforme a lo determinado en la ley de amnistía.

Delito político conexo

Según el ICTJ existen tres criterios para determinar si un delito es conexo al político: la finalidad (altruista y de mejora colectiva); conexidad (tiene que ser una derivación directa y necesaria del delito principal) y la proporcionalidad (no puede ser considerado como político si su impacto es desproporcionado o atroz)¹⁵.

Para la Corte Constitucional no existen restricciones para el constituyente derivado al momento de determinar qué conductas son conexas al delito político: *“No existe un contenido definitorio/axial/esencial del cual pueda deducirse una restricción de la libertad del constituyente derivado al momento de determinar qué conductas tienen conexidad con el delito político para los precisos efectos de facilitar la reincorporación a la comunidad política de quienes, como resultado de un proceso de paz, sean seleccionados y condenados”*¹⁶.

Por el contrario, el desconocimiento de la conexidad de ciertas conductas con el delito político puede significar un debilitamiento de nuestro derecho penal sustentado en la culpa, que claramente distingue en su tratamiento entre las motivaciones altruistas y las egoístas. Así lo ha resaltado Iván Orozco cuando ha dicho:

“La institución del Delito Político le ha prestado invaluable servicios al Derecho Penal, a la paz y a la política en general, en el proceso conflictivo y doloroso de construcción de nuestra sociedad y nuestro Estado.

*El cuasi asesinato del delito político mediante la supresión de la conexidad, además de ser inconstitucional, significaría el debilitamiento si no la muerte de nuestro derecho penal de culpa fundado en la distinción entre motivaciones altruistas y egoístas; el debilitamiento de las posibilidades de humanización de la guerra; el de las de acceder a una paz negociada; e inclusive el del pluralismo ideológico en el mundo de la competencia política”*¹⁷.

Así, pese a lo afirmado por los autores y los ponentes, la prohibición de amnistiar no solo el secuestro sino otras violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH y delitos comunes, como el narcotráfico con fines de lucro personal ya existe, e incluso se reconoce en términos más precisos que el proyecto propuesto.

Esto se evidencia también teniendo en cuenta lo señalado anteriormente ya que el proyecto propuesto desconoce que a partir de la Constitución

de 1991 ha habido avances significativos en el sentido de darle un contenido más claro a los criterios de conexidad para determinar qué conductas pueden ser consideradas como delitos políticos o relacionadas con estos y qué definitivamente debería excluirse.

Al final, la aprobación del proyecto propuesto alejaría a Colombia de lograr ponerle cierre al reconocimiento de la legitimidad de la violencia cuando se ejerce con motivaciones políticas y esto conecta con el último punto. En tercer lugar, el proyecto de acto legislativo en lugar de avanzar hacia el reconocimiento del fin de la violencia política como resultado de la terminación del conflicto político, sigue abriendo puertas para reciclar violencias y para retroceder en avances jurídicos y políticos significativos.

El escenario del fin del conflicto político con las FARC no puede significar abrir la puerta para el resurgimiento de nuevas violencias que se amparen en lo político; contrario a esto debe conducir al cierre del canal reconocido en la Constitución de 1991 que permita avanzar en el fin del conflicto con la guerrilla del ELN, pero que simultáneamente y como un compromiso con la no repetición, se dirija a rechazar cualquier forma de violencia, incluso si se argumenta que está amparada bajo fines políticos. El compromiso de dejar las armas y de ampliar la inclusión y fortalecer la democracia debe llevar a acciones contundentes mediante las cuales se rechace lo ocurrido en el pasado y, en consecuencia, se tomen acciones para reconducir el camino, donde las medidas legales están incluidas.

En este escenario donde el proyecto propuesto no ofrece una solución clara a ninguna de las preocupaciones planteadas (no resuelve un vacío normativo, ni una situación fáctica concreta), surge la duda de cuál sería la aplicación concreta de aprobarse. Se asume que hay tres posibles escenarios de aplicación de la medida propuesta, los tres resultan inconvenientes e indeseables.

Un primer escenario es que la medida propuesta se aplique de manera retroactiva a los miembros de las FARC que, además, ya hicieron tránsito a la legalidad. Esto es no solo un incumplimiento flagrante de lo acordado, sino un desconocimiento de que el grueso de los miembros de dicha agrupación se han comprometido a hacer el tránsito a la legalidad, para lo cual ya ha habido dejación de armas y agrupamiento en zonas para avanzar con el proceso de reincorporación. Si bien el autor y ponente para primer debate del proyecto ha señalado que de ninguna manera el objetivo es que el Acto legislativo propuesto aplique a los miembros de las FARC, el mensaje que se envía es que la seguridad jurídica de quienes han empeñado su palabra puede verse afectada en cualquier momento por una decisión del legislativo. En tal escenario el riesgo para la seguridad nacional es

¹⁵ Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos. ICTJ. Fernando Travesí y Henry Rivera. Marzo 2016.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014, magistrada ponente Martha Victoria Sáchica Méndez.

¹⁷ Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-590495>

inminente, pues podría haber un aumento en los miembros de los grupos residuales que fueron miembros de las FARC en virtud de la falta de claridad sobre la seguridad jurídica.

Un segundo escenario es que sea una medida que aplica exclusivamente para el ELN. En ese caso es claro que lejos de querer avanzar en un proceso de fin del conflicto con ese grupo armado, el mensaje que se envía es que se busca el sometimiento, más que la solución negociada, pues se establecerían medidas poco claras a diferencia de lo sucedido en el caso de la negociación con las FARC. Un elemento fundamental fue buscar los mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de sus miembros, justamente bajo el entendido de que se necesitaba buscar un equilibrio que permitiera avanzar en la negociación, y al tiempo establecer medidas para la rendición de cuentas. Entonces, si como lo ha manifestado el Presidente de la República¹⁸, la Ministra del Interior¹⁹ y el Alto Comisionado para la Paz²⁰ el interés es mantener la Mesa de Diálogo con el ELN, esta parece una medida poco conducente para dicho fin.

El tercer escenario sería que la medida propuesta tiene como objetivo aplicar a las Bandas Criminales. Esto sería desafortunado a todas luces pues i) le estaría reconociendo un estatus político a organizaciones de criminalidad organizada, ii) reconocería que las disidencias no pierden su estatus de combatientes políticos incluso ante el incumplimiento de lo acordado. En este escenario la lucha contra la criminalidad organizada sería aún más difícil pues implicaría que, además de las medidas judiciales y militares que se deberían implementar para combatirlos, existiría la posibilidad de abrir una mesa de negociaciones pues se reconocerían como delincuentes políticos. Esta situación llevaría también a concluir que el fin último de los procesos de diálogo con grupos armados no es terminar de manera definitiva con el conflicto político, sino sencillamente ser un paliativo para un tipo de violencia, pues siempre existiría la posibilidad de “reciclarse” y seguir contando con estatus político.

Considerada la falta de claridad en los objetivos planteados por el proyecto y lo contradictoria que sería su aplicación en los escenarios posibles, tenemos que además de ser un proyecto inconveniente, sería inocuo. El proyecto No cumple con ninguno de los fines planteados, tampoco con las promesas de campaña del actual

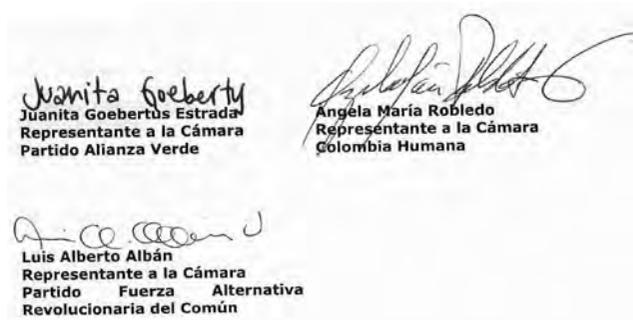
¹⁸ <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/du-que-seguira-proceso-con-el-eln-si-la-guerrilla-suspende-crimenes-265648>
¹⁹ http://caracol.com.co/radio/2018/09/06/nacional/1536267790_634643.html
²⁰ <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/miguel-ceballos-arevalo-alto-comisionado-para-la-paz-en-entrevista-con-yamid-amat-268958>

Gobierno, que en todo caso recogen la visión de un sector de la sociedad; por el contrario sí podría ser una medida regresiva de cara al fin del conflicto y que mandaría un mensaje perverso tanto a las FARC que empeñaron su palabra en consolidar el tránsito a la legalidad, como para el ELN en el sentido de avanzar en el capítulo pendiente del cierre definitivo del conflicto político armado en Colombia.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto de Acto Legislativo número 072 de 2018 Cámara, *por medio del cual se adiciona un inciso al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.*

Cordialmente,



CONTENIDO

Gaceta número 860 - jueves 18 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES		Págs.
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de ley número 203 de 2018 Cámara, por la cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones...	1	
PONENCIAS		
Ponencia para primer debate y articulado propuesto al proyecto de ley número 080 de 2018 Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.....	6	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en Comisión Tercera de Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 048 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece un incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones acumulado con el Proyecto de ley número 098 de 2018 Cámara, por medio de la cual se dictan normas en materia de catastro e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones.....	21	
Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 072 de 2018 Cámara, por medio del cual se adicionan dos artículos a la Constitución Política	31	