**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No\_\_\_**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA SEGURIDAD JURÍDICA TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. **Origen del proyecto**

El presente proyecto de Acto Legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la Republica, tiene por objeto permitir que el Estado Social de Derecho en el que hoy hacemos parte todos los Colombianos, se convierte en motor de desarrollo de económico mucho más pujante y dinámico; Por eso queremos otorgar constitucionalmente mayor certeza sobre la estabilidad de las normas específicas que son determinantes para a la hora de invertir, promoviendo dos importantes situaciones jurídicas, una: el principio de seguridad jurídica tributaria, y dos: la estabilidad jurídica.

Con el objeto de atraer un mayor beneficio social y económico al territorio colombiano, considero que promover la confianza inversionista, estableciendo reglas de juego claras a la hora de invertir en Colombia, es uno de los pasos firmes que el Estado social de Derecho como el nuestro tiene que empezar a dar.

La incertidumbre jurídica ha deteriorado el compromiso de los ciudadanos en defensa del interés público, tanto así, que los colombianos adolecen una crónica escasez de inversión: generamos poco ahorro y no logramos atraer volúmenes importantes del generado en el exterior, lo cual es indispensable para garantizar mejores condiciones de vida, y apostemos mediante la inversión a lograr una economía con un ritmo cada vez más elevado y sostenible de crecimiento.

El Proyecto de Acto Legislativo pretende instaurar en el ordenamiento constitucional colombiano la confianza y claridad a la hora de invertir. Por eso, es de recibo mencionar que el *“clima de inversión* “en un país como Colombia debe propender por garantizar la seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica; Lo anterior como factores que juegan un papel importante y, son a su vez esenciales puesto que abren la ventana a un desarrollo económico mucho más dinámico.

Por su parte, considerar la inversión como medio fundamental y prioritario en el desarrollo y prosperidad para la economía de todos los ciudadanos, resulta en tanto de vital importancia ya que la inestabilidad de las normas jurídicas, han generado ciertos estragos en estos intentos por atraer inversionistas. Cuando las reglas de juegos se terminan cambiando con frecuencia, que es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años en Colombia, los empresarios no invierten, dejan de generar empleo estable y formal y, por ultimo terminan por elegir otro país para trasladar su captial.

La estabilidad jurídica es una de las causas que más incide en la determinación a la hora de invertir en un país. De manera que el constante cambio en las reglas de juego, terminan por desestimular directamente la inversión, debido a la imposibilidad de poder establecer de antemano los riesgos y beneficios que de ella implica

1. **Contexto del proyecto**

Las reformas al Estado Colombiano implementadas en su momento por el gobierno de Gaviria Trujillo dirigidas a la internacionalización y apertura de la economía, la inversión extranjera directa adquirió una importancia trascendental ya que “se consideró necesaria fomentarla y atraerla como un mecanismo de aumento de ahorro disponible y de los niveles de inversión, así como para incorporar nuevas tecnologías encaminadas a aumentar la productividad y la competitividad de la producción domestica[[1]](#footnote-1)

A lo largo de los últimos años, el sistema tributario colombiano tiene muchas complejidades y contradicciones, empezando porque es muy inestable, prueba de ello se ha evidenciado en los últimos 24 años, donde se han implementado 14 reformas tributarias, lo que traduce a simple vista un alto nivel de inseguridad jurídica por el cambio permanente de las reglas de juego.

Simultáneamente, uno de los mayores obstáculos con el cual se vieron enfrentados estos intentos por atraer inversionistas fue la inestabilidad jurídica y tributaria que superó inclusive los temores de invertir en el país derivados del conflicto interno[[2]](#footnote-2).

Aunado a lo anterior, la ausencia de un mecanismo solido bajo a luz del rango constitucional ha dejado a Colombia rezagada en la competencia por atraer inversionistas y respetar las reglas de juego. A diferencia de Chile[[3]](#footnote-3), Ecuador[[4]](#footnote-4), Panamá[[5]](#footnote-5), Perú[[6]](#footnote-6), entre otros, que tienen leyes de estabilidad elevadas a rango constitucional para incentivar la inversión y de lo cual ha dado hasta el momento buenos resultados que han permitido un beneficio social sostenible en sus países.

Bajo estas circunstancias, Colombia en el año 2005 bajo el gobierno que presidia en su momento del Dr. Álvaro Uribe Vélez, presentó ante el Senado de la República un proyecto de ley[[7]](#footnote-7) mediante el cual se crearon los contratos de estabilidad jurídica, con la finalidad de estimular la inversión como componente de desarrollo y generación de empleo, básicamente el propósito de la norma que termino siendo más adelante la Ley 963 de 2005, en sus primeros artículos expreso la creación de los contratos de seguridad jurídica con el fin de promover inversiones mediante el cual el Estado Social de Derecho Colombiano se obligó a garantizar al inversionista que, durante el término de la vigencia del contrato se le continuaran aplicando las normas establecidas como determinantes para la inversión, en el evento en que tales normas sean modificadas con un efecto adverso a aquel. Sin duda, el establecer estrategias de inversión como la que en Colombia se desarrolló con los contratos de estabilidad jurídica, impulsan el motor de desarrollo de nuestro país.

Llama la atención que a finales del año 2017 en Viena (Australia) el grupo Banco Mundial desarrollo un estudio, donde tuvo la participación de 750 ejecutivos de empresas multinacionales, se dio conocer el informe ***Global Investment Competitiveness Report 2017-2018*** (informe mundial sobre competitividad para atraer inversiones 2017-2018) el informe básicamente señala cuando los inversionistas internacionales toman la decisión en donde van a realizar las inversiones que pueden impulsar el crecimiento económico, social y la generación de empleo formal de un país; Dan prioridad a la seguridad, la estabilidad política, las condiciones macroeconómicas y sobretodo contar con la presencia de concebir entornos normativos propicios.

Sobre la base de las ideas expuestas por el informe del Banco Mundial, se dio a conocer la siguiente gráfica, extraída propiamente del ***Global Investment Competitiveness Report 2017-2018[[8]](#footnote-8)*** que pone en un contexto actual los factores de mayor incidencia a la hora de invertir:

**Factores que afectan las decisiones de la inversión.**



*Fuente: Global Investment Competitiveness Report 2017–2018*

Como se puede inferir, siguen punteando factores como:

1. Estabilidad política y seguridad
2. Ambiente legal y regulatorio
3. Gran tamaño del mercado interno

Por tanto, una de las mayores razones por la que se ha emprendido esta iniciativa, a parte del desarrollo y crecimiento sostenible social y economico, ha sido la de empezar a eliminar estas brechas que terminan por afectar directamente la decisión de los inversores a la hora de invertir en Colombia. Por eso, es conveniente para el Estado Colombiano contar con una legislación elevada a rango constitucional, como la que en este Proyecto de Acto Legislativo se está proponiendo.

1. **Sustento Constitucional**

Nuestra honorable Corte Constitucional, ha sostenido en varias de sus sentencias, la generación de un alto grado de inseguridad jurídica para todos aquellos inversionistas, quienes han tomado la decisión de invertir en el territorio colombiano, a fin de lograr resultados fructíferos, pero al parecer el clima de confianza se ha puesto en vilo, puesto que al cambiar las reglas de juego constantemente, resulta en cierto modo una talanquera difícil de superar para el desarrollo económico del País.

Continuar por esta senda nos aleja cada vez más de ser una economía realmente pujante. El Estado Colombiano debe propender por incentivar cada vez menos la informalidad que lo único a lo que ha conducido es a mantener atrapados a millones de colombianos en el limbo laboral, aumentando vertiginosamente la pobreza.

En virtud de la intervención del Estado Social de Derecho en la economía, resulta necesario que el legislador regule temas para el desarrollo completo y armónico de la Constitución; En lo que refiere a la inversión extranjera o nacional en Colombia, la honorable Corte Constitucional en sentencia C- 089 de 1999 ha sostenido:

*“Es un hecho notorio que los grandes proyectos de infraestructura, de los cuales depende en gran medida el crecimiento económico del país, no serían posibles sin la contribución del capital y la tecnología extranjeros”*

Por otra parte, La Corte Constitucional en sentencia C–320/2006, ha manifestado la importancia del Estado en velar por la protección de la inversión en el territorio, si bien el Art.13 de la Constitución Política de Colombia ha establecido el deber de propender por la realización de una igualdad de materia en el sentido de:

“(..) *Adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas, quienes (i) asumen elevados riesgos físicos y económicos; (ii) deben suscribir una prima a favor de la Nación; (iii) aceptan someter sus controversias a la justicia colombiana; y ( iv ) sobre todo, con la inversión de sus capitales en el país están impulsando el desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida*”.

La citada providencia declaro la constitucionalidad condicionada del artículo primero de la ley 963 de 2005, bajo el entendido de que el Estado conserva sus competencias normativas en todo momento sin perjuicio de que el inversionista acuda a las acciones judiciales que estime pertinentes para el resarcimiento de los daños causados cuando se modifique la normatividad.

Sobre el asunto, los magistrados se han tomado el trabajo de realizar la distinción entre la *estabilidad jurídica* y la *seguridad jurídica*, de la siguiente forma:

*“Conviene aclarar que la* ***estabilidad jurídica****, en los términos de la citada normatividad, resulta ser distinta al concepto de* ***seguridad jurídica****. En efecto, la* ***estabilidad jurídica*** *alude a la permanencia provisional, merced a la suscripción de un contrato estatal, de un determinado marco normativo favorable para las grandes inversiones, y por ende, aquellas que implican un mayor riesgo de pérdida(…) Por el contrario, la* ***seguridad jurídica*** *es entendida, en una de sus manifestaciones, como un principio en virtud del cual se cuenta con la necesaria certeza, en un momento histórico determinado, de cuáles son las normas que regulan una determinada situación jurídica. En otros términos, la seguridad jurídica es un concepto dinámico por naturaleza”.*

1. **La importancia de atraer mayor inversión a Colombia**

Las evidencias anteriores demuestran un verdadero trabajo por alcanzar una tasa de crecimiento que le permite al país un mayor nivel de desarrollo y beneficio social que permitan una mejor condición de vida a los colombianos, si logramos agregar confianza inversionista y atraemos la mayor cantidad de inversión a empresas que impulsen la generación de empleos formales, que abarquen sectores vulnerables del país y nos centramos en este foco de desarrollo económico mediante la inversión alcanzaremos un crecimiento cerca del 4% anual, razón que motiva ampliamente adelantar este tipo de acciones para tal fin, se hace inminente entonces incentivar la confianza y aumentar la inversión; Lo que hace que este PAL se convierte en una iniciativa que logre desarrollo de impacto positivo en la economía Colombiana.

En efecto si el Estado Colombiano promueve ámbitos de confianza legales, que permita mucho más la inversión al pais y que dicho capital intervenga activamente en sectores de la economía (finanzas, industria, comercio, hidrocarburos y servicios, entre otros), obtendremos como resultado grandes beneficios y sobretodo aportaran decididamente en el crecimiento y expansión del país.

Resulta pues muy beneficioso para nuestro país adoptar normas constitucionales como la que en este Proyecto se está impulsando, ya que, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica son factores como lo he expuesto en este documento determinantes para que un país como Colombia se encuentre en constante promoción de inversiones, riqueza, oportunidades laborales y beneficio social.

Una de las grandes preocupaciones en el territorio colombiano se ha visto reflejada en los estudios económicos que se han efectuado, uno de ellos que logra encuadrar muy bien con esta iniciativa, es el diagnóstico que se ha efectuado en Colombia por parte del Banco Mundial. Si bien, Colombia ha presentado grandes mejoras en este aspecto. En lo que fue el año 2005 el país género una gran evolución, tanto es, que para mediados del año 2013 se llegó ocupar el puesto No sexto(6) de los países que proveen mayor estabilidad jurídica a los empresarios.

No obstante, para el año 2017 Colombia, empezó a generar cierto retroceso en este aspecto, según el Banco Mundial, Colombia ocupa el puesto No 13 de los 190 países. Un aspecto de gran relevancia que es preciso resaltar en este contexto.

Por tanto, teniendo como referente que las inversiones son un aspecto de gran importancia para el desarrollo, son las que se pueden establecer en un largo plazo obteniendo de ello grandes beneficios sociales que descienden de la actividad productiva. Es por ello que este PAL busca promover el compromiso a largo plazo, puesto que es importante que todos aquellos inversionistas tengan claridad sobre las perspectivas del Estado. Lo cual debe traducir mayor confianza (en el largo plazo).

De ahí, la gran importancia de este PAL, pues si bien es cierto, conducir la seguridad jurídica tributaria a rango constitucional, va permitir establecer una planeación fiscal por parte del Estado mucho más estructurada, que atraiga a los empresarios que terminen por radicarse en Colombia y que el Estado Social Colombiano se convierta en un socio del desarrollo empresarial del País.

A continuación, presento un estudio breve sobre la reinversión en Colombia y, como se logró un aumento positivo con la entrada de la ley 963 de 2005:



Como es de observar se encuadra dentro del marco que a partir de la vigencia de Ley 963 de 2005, la reinversión de utilidades aumento un 78% con respecto del año anterior, continuando a su vez con una tendencia creciente a partir de ese momento. Traduciendo este resultado en lo favorable que resulto ser la estabilidad jurídica permitiendo al estado un cierto margen de maniobra para propiciar climas de confianza y desarrollo económico del país.

Bajo este contexto, el Estado, las instituciones, la cultura, el desarrollo económico y la competitividad juegan un papel central en la atracción de la inversión extranjera. Es así como el Banco Mundial, por ejemplo, les sugiere a los países la necesidad de crear un clima adecuado y amable para la inversión (véase Informes para el Desarrollo del Banco que desde 1997 analizan el tema).

Conviene destacar que estos nuevos factores han sido objeto de medición con el fin de caracterizar a los países. Como resultado, se evidencian varios índices de percepción de la inversión o del inversionista extranjero que buscan dar unos indicios de las variables que inciden en la decisión de invertir[[9]](#footnote-9), como por ejemplo:

• Índice de Atracción a la Inversión Extranjera, Índice de Desempeño de la IED;

• Índice de Potencial de IED;

• Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom;

• Índice de Opacidad;

• FDI Performance Índex.

Bajo la misma óptica y contextualizando en general, los índices anteriormente nombrados aquellos, adoptan dos tipos de variables, de percepción y duras, para dos aspectos de mayor grosor, variables institucionales y variables económicas.

Los índices abren la posibilidad de medir el desempeño de las inversiones extranjeras y el potencial de las inversiones extranjeras. De igual forma, existen índices de desempeño económico que incluyen la seguridad jurídica en el marco del Estado de derecho y en el sistema judicial.

|  |
| --- |
| **VARIABLES QUE AFECTAN LA INVERSION EXTRANJERA**  |
|
| **VARIABLES INSTITUCIONALES**  | **VARIABLES ECONOMICAS** |
| 1. Incentivos de Gobierno 2. Calificación de la fuerza laboral3. Talento en la gerencia 4. Estado de derecho 5. Transparencia 6. Barreras culturales 7. Ambiente Regulatorio 8. Sofisticación del consumo 9. Estabilidad Política y social  | 1. Infraestructura 2. Acceso a mercados de exportación 3. Potencial de crecimiento de mercado4. Tamaño de mercado, costos de producción y trabajo5. Calidad de vida 6. Presencia de Competencia 7. Régimen impositivo8. Reformas Económicas9. Estabilidad económica y financiera |
|
|
|
|
|
|
|
|

Dado lo anterior y según los estudios efectuados por *Economic Freedom of the World, Index of Economic Freedom* se puede inferir que las variables institucionales pasan a posicionarse como las más observadas y cuestionadas por los inversionistas. Básicamente situándonos en una contextualización general, en las decisiones el Estado de derecho (estabilidad política y credibilidad en la ley) obtienen un mayor peso en la transparencia y el ambiente regulatorio. Por su lado, las variables económicas, son importantes en el tamaño y el sistema impositivo junto con el crecimiento del mercado.

**V. PERPECTIVA DESDE LA LEGISLACION COMPARADA**

En tal sentido, los contratos de estabilidad deben estar en armonía con los derechos, garantías, y deberes consagrados en la Constitución política y respetar los tratados internacionales ratificados por el Estado Colombiano.

Por tanto, el esfuerzo por implementar un principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica elevadas a rango constitucional en el ordenamiento colombiano, se ha constituido en una tendencia en América Latina. Pues si bien, países como Panamá, Chile y Ecuador han implementado figuras de estabilidad jurídica en sus constituciones, con el fin de atraer mayor inversión tanto, nacional como extranjera, garantizando a sus inversionistas, mediante diferentes mecanismos jurídicos, tales como contratos y registros entre otros. A continuación, explicare la manera en que algunos de estos países otorgan a sus inversores ciertos beneficios que dan tranquilidad y confianza a la hora de invertir:

1. **Panamá:** otorga registros automáticos a aquellas inversiones nacionales o extranjeras superiores o iguales a US $ 2.000.000 que se realicen en los siguientes sectores: turismo; industria; agricultura; agro floresta; infraestructura; servicios públicos; minería y petróleo. El Ministerio de Comercio es la entidad que se encarga de efectuar el registro, mediante el cual al inversionista se le garantiza que gozará de estabilidad jurídica en materia tributaria nacional y municipal, laboral, libre transferencia de capitales, aduanera y exportadora. La estabilidad se concede por 10 años, excepto en cuanto a impuestos municipales que se otorga por 5 años. Sólo puede ser variada en casos de utilidad pública o interés social, de lo contrario el inversionista será indemnizado.
2. **Chile**, por su parte a diferencia de los otros países, incentiva, mediante contratos de inversión, solamente inversiones extranjeras que sean efectuadas en cualquier sector. Los contratos de inversión establecen estabilidad jurídica al impuesto a la renta (tasa fija de 42%), a ciertos impuestos indirectos para maquinaria y equipos relacionados con el proyecto de inversión, al régimen arancelario para la importación de maquinaria y equipos que no sean fabricados en el país, y a la libre transferencia de capitales. La estabilidad jurídica se otorga por 10 años, o hasta por 20 años cuando la inversión sea en un proyecto extractivo y su monto sea igual o superior a US$50.000.000.

Para finalizar, el principio de seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica, como promotores de la confianza inversionista previstos en este proyecto de acto legislativo son la formalidad de una garantía constitucional que la creación de valor para la sociedad, por medio de la generación de certidumbre. El marco conceptual que se ha propuesto, considero que es suficientemente amplio como para lograr ajustarse a las necesidades de los usuarios, sin descuidar la protección de los intereses del Estado ni la integridad del Estado de Derecho, además, la facultad legislativa del Congreso y la potestad reglamentaria del Ejecutivo permanecen intactas.

El beneficio que traería el aprobar esta iniciativa, está acompañada con la generación de mayor desarrollo y empleo formal para millones de colombianos, Colombia requiere construir una verdadera Economía de mercado con sentido social, para que el crecimiento se refleje en una expansión estable y sostenida de la clase media sobre la base de empleos formales, aumento de ingresos, reducción de la inequidad y la construcción de la felicidad colectiva.[[10]](#footnote-10)

Del Honorable Representante,

EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ. Firma

Representante a la Cámara.

Firma Firma

Firma Firma

Firma Firma

Firma Firma

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No \_\_\_\_**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA SEGURIDAD JURIDICA TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOCISIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Al artículo 333 de la Constitución Política de Colombia se le incluirá el inciso No 1, el cual quedará así:

**Artículo 333.**

**Principio de seguridad jurídica tributaria.** El Estado garantizara la seguridad jurídica tributaria a quienes realicen inversiones nuevas o amplíen las ya existentes en el territorio nacional.

**Artículo 2º.** Al artículo 333 de la constitución se le incluirá el inciso No 2, el cual quedará así:

**Artículo 333.**

(…)

**Estabilidad Jurídica.** El Gobierno Nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria, que permitan la permanencia, renuncia o no alteración desfavorable de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato.

**Artículo 3º. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga toda disposición en contrario.

EDWARD RODRIGUEZ RODRIGUEZ. Firma

Representante a la Cámara.

Firma Firma

Firma Firma

Firma Firma

Firma Firma

Firma Firma

1. Esteban Restrepo Uribe, “Mecanismos Multilaterales de Protección (MIGA, ICSID) y OPIC)”, en Philippe de Lombaerde, ed., Régimen Jurídico y Análisis Económico, Santa Fe de Bogotá D.C., Universidad Sergio Arboleda, 1997, p 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver: “Los contratos de estabilidad jurídica”, en: http://www.semana.com/documents/Doc-1281\_2006711.pdf, fecha de consulta: 12 de enero de 2010 [↑](#footnote-ref-2)
3. Chile, Estatuto de la Inversión Extranjera o Decreto Ley 600 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ecuador, Ley 46 de 1997 “Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones”, 19 de diciembre de 1997 [↑](#footnote-ref-4)
5. Panamá, Ley 54 de 1998 “Por la cual se dictan medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones”, 24 de julio de 1999. [↑](#footnote-ref-5)
6. Perú, Decreto Supremo 162 de 1992 modificado por Decreto Supremo Nº 084-98-EF , 14 de agosto de 1998; Decreto Legislativo nº 662 “ aprueba Régimen de estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera”, 2 de setiembre de 1991 [↑](#footnote-ref-6)
7. El trámite legislativo correspondió con el proyecto 15 de 2003 en el senado de la República y el proyecto 14 de 2004 en la Cámara de Representantes. [↑](#footnote-ref-7)
8. Global Investment Competitivenes Report 2017- 2018, Factors Affecting Investment Decisions [↑](#footnote-ref-8)
9. Exposición hecha en el Conversatorio sobre Ley de Estabilidad Jurídica, Universidad del Rosario, 2 de septiembre de 2005. [↑](#footnote-ref-9)
10. Duque Márquez, I, (2018), *El Futuro Está en el Centro*. Bogotá- Colombia, Planeta Colombia S. [↑](#footnote-ref-10)