

Bogotá D.C., septiembre 23 de 2019

Doctor
JOHN JAIRO ROLDÁN
Presidente
COMISIÓN TERCERA
Ciudad

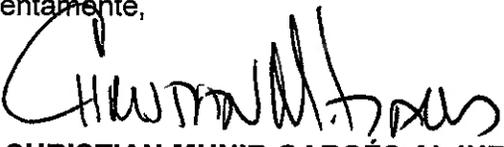

**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: *J. J. Roldán*
Fecha: *25 Sept / 19*
Hora: *12:45 p.m.*
Número de Radicado: *5573*

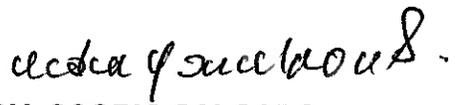
Ref.: Ponencia primer debate al PL 117 de 2019 Cámara.

Apreciado Roldán,

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 117 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías".

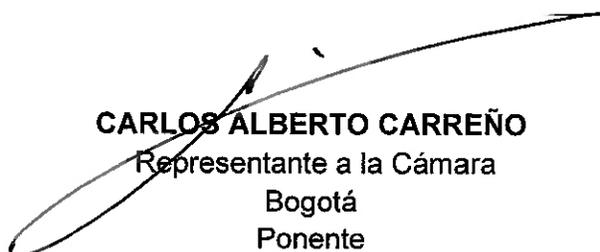
Atentamente,


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Coordinador Ponente


NIDIA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Antioquia
Coordinador Ponente


BAYARDO BENTACOURT PÉREZ
Representante a la Cámara
Nariño
Ponente

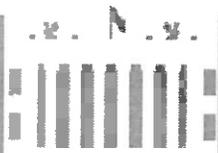

GUSTAVO PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara
Boyacá
Ponente


CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara
Bogotá
Ponente



[Faint, illegible handwritten text]

[Faint, illegible handwritten text]



INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 117 DE 2019 (CÁMARA)

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes presentamos ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 117 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías".

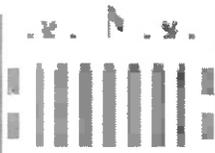
I. COMPETENCIA

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

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto de ley es otorgar una exención sobre Gravamen de Movimientos Financieros a los traslados, retiros y rendimientos financieros de los afiliados a los Fondos de Cesantías.

WH



III.EL PROYECTO

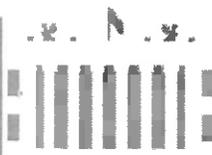
NATURALEZA	Proyecto de Ley	
CONSECUTIVO	No. 117 de 2019 (CÁMARA)	
TÍTULO	"Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías".	
MATERIA	Exención tributaria al Gravamen de Movimientos Financieros sobre las cesantías.	
AUTORES	HS. Gustavo Bolívar Moreno	
PONENTES	<u>COORDINADOR PONENTE</u> H.R. Christian Munir Garces Aljure HR. Nidia Marcela Osorio Salgado <u>PONENTES</u> HR. Bayardo Bentacourt Pérez HR. Gustavo Puentes Díaz HR. Carlos Alberto Carreño	
ORIGEN	Cámara de Representantes	
RADICACIÓN	Julio de 2019	
TIPO	Ordinaria	
PUBLICACIÓN	Texto original	701 de 2019
ESTADO	Pendiente dar 1ºer Debate	

IV.ANTECEDENTES

El proyecto de ley que exonera del Graven a los Movimientos Financieros a los movimientos de traslados y retiro de las cesantías no había sido presentado anteriormente como iniciativa parlamentaria.

El proyecto de Ley 117 de 2019 Cámara – "Por medio del cual se exime del gravamen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías" Fue radicado el 31 de julio de 2019 ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso N°. 701 de 2019 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa.

Wb



V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

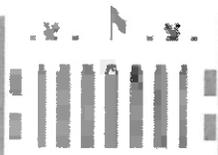
La naturaleza jurídica del auxilio de cesantías se encuentra descrita en el Código Sustantivo del Trabajo, que en su artículo 249 lo define como una obligación a cargo del empleador consistente en el pago de un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año¹. De esta manera, se entiende que las cesantías son un derecho del trabajador colombiano, cuya protección quiso consagrar el constituyente de manera especial, designándolo como uno de los pilares fundamentales del Estado en el artículo 1º superior, de la siguiente manera:

ARTICULO 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Es justamente en consecuencia de ello, que la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia T-260 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero ha reconocido las cesantías y las demás prestaciones sociales como

“derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (art 1º), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (art. 53 C.P.)”.

¹ Todo {empleador} está obligado a pagar a sus trabajadores, y a las demás personas que se indican en este Capítulo, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracción de año.



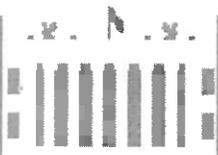
Se trata pues, de una prestación (en tanto que obligación de pago) que forma parte de las remuneraciones *protegidas constitucionalmente*. *Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (art. 2º C.P.)*².

En ese sentido, la protección estatal ordenada por la Carta Magna, en favor del trabajador y sus prestaciones sociales, faculta al legislador para promulgar leyes como la presentada en este proyecto, que establezcan una protección a las remuneraciones, con el fin de que éstas cumplan su vocación legal. En este caso, vale la pena recordar que el sentido de las cesantías es auxiliar al trabajador en momentos de desempleo o cuando queda cesante convirtiéndose en una compensación que opera como un ahorro/seguro.

Además, la ley también permite que este ahorro de las Cesantías pueda emplearse para la adquisición y mejoramiento de vivienda, así como para el pago de estudios en educación superior del trabajador, su cónyuge e hijos. Por lo tanto, este tipo de prestación contribuye a mejorar la calidad de vida y las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente de aquellos de menores ingresos, que no cuentan con una capacidad alta de ahorro para emprender inversiones en finca raíz o en estudios universitarios.

Ahora bien, desde 2001 el Estatuto Tributario estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) como un nuevo impuesto cuyo contenido se consignó detallando sus elementos esenciales: hecho generador, tarifa, causación, sujetos pasivos, agentes de retención, declaración y administración (artículo 870 y ss). Así, en el artículo 879 de ese mismo ET, especifica taxativamente treinta (30) tipos de movimientos financieros exentos del referido gravamen (GMF), dentro de los cuales se contemplan algunas protecciones a las cuentas de los trabajadores,

² Ob. Cit. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



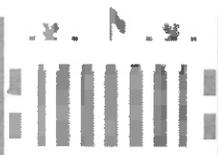
como las cuentas de nómina, pero no así los traslados y retiros de provenientes del auxilio de cesantías.

Al respecto, vale la pena recordar que el trabajo como derecho humano, está revestido de las características irrenunciables de dignidad y justicia (artículo 25 C.P.), según las cuales debe entenderse que se trata de un contrato de especial contenido, diferente de los contratos de naturaleza comercial, que por su mismo contenido lucrativo dan origen a un gravamen sobre movimientos financieros. No debería ocurrir así con el movimiento de las remuneraciones provenientes del auxilio de cesantías, por los motivos previamente expuestos.

Por este motivo, se hace necesario y tiene viabilidad constitucional y legal adicionar un numeral a las exenciones del artículo 878 del Estatuto Tributario, armonizando el ordenamiento jurídico de manera tal que se exima del gravamen (GMF) este tipo de movimientos financieros que están concebidos para apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, quienes hacen uso de ellos en momentos de necesidad (cesación del empleo o inversión en vivienda y educación) y que por ende, gravarlos sólo genera un detrimento adicional a las necesidades que los trabajadores buscan aligerar haciendo uso de sus prestaciones sociales.

VI. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Las cesantías son un auxilio otorgado por el empleador con el propósito de servir como un seguro de desempleo cesante. Sin embargo, hoy la ley también establece que el ahorro de las Cesantías puede emplearse para adquisición y mejoramiento de vivienda, y pago de estudio de educación superior tanto para el beneficiario como sus familiares de primer grado. Así, se entiende las cesantías son prestaciones sociales que contribuyen a mejorar la calidad de vida e incrementar las dotaciones de capital de los trabajadores, especialmente para la fuerza laboral más vulnerable o menores ingresos que no cuentan con una alta capacidad de ahorro, acumulación de capital humano y están más expuestos al desempleo.



De acuerdo con ASOFONDOS (2018)³, al menos el 65% de los ahorros en Fondos de Cesantías se han destinado para apalancar compra de vivienda o financiar estudios de educación superior. Si bien, aunque solo el 35% de esos ahorros cumple con su función original de servir como seguro a la población cesante, su uso en patrimonio y capital humano significa para el trabajador una inversión con retorno incluso en el largo plazo.

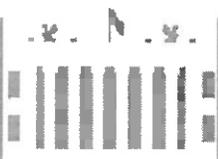
Adicional, el 83%⁴ de los trabajadores ganan menos de dos salarios mínimos, por ende, es una prestación que beneficia a los colombianos de menores ingresos. Por lo tanto, los obstáculos para retirar las cesantías en los casos aprobados por la ley y los costos asociados a su uso implican gravar la situación socio económica en la cual se encuentran inmersos la mayoría de los trabajadores. En especial, cuando el panorama actual de desempleo en el país genera preocupaciones y golpea a esta población se hace necesario garantizar su protección durante ese periodo. Según Asofondos, en el año anterior se retiraron cerca de 5.4 billones de pesos, y la principal causa del retiro fue la terminación de contrato.

Por su parte, es conveniente reconocer que es un tributo inequitativo, en la medida que la tarifa es un valor fijo. Marginalmente, los usuarios de la banca con menor capacidad de ahorro e ingreso son a quienes les cuesta más pagar el impuesto en comparación los usuarios con mayor capacidad de ahorro e ingreso.

El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), más conocido como 4 por mil, es un impuesto a la mayoría de las operaciones financieras y, por esa razón, es recaudada por la banca. Sobre su funcionamiento, se ha discutido el costo que supone para el uso del efectivo y acceso de los usuarios al sistema financiero. No obstante, a su vez, es considerado un impuesto eficiente en la medida que el

³ Comunicado de prensa de ASOFONDOS 2018, tomado de <https://www.asofondos.org.co/wp-content/uploads/2019/03/Cesant%C3%ADas-para-vivienda.pdf>

⁴ GEIH 2018.



recaudo a través de bancos no supone un costo significativo para el Estado, y su fiscalización es en tiempo real. De acuerdo con datos de la DIAN, el recaudo tributario por el GMF por los diferentes conceptos del gravamen superó los 7 billones de pesos para el 2018.

Una de las críticas a este impuesto es que su naturaleza rompe con el principio de equidad por desconocer la capacidad de ahorro y consumo de los hogares beneficiarios. Para solventar en alguna medida esa inequidad, se ha acotado el monto y población por el cual empieza aplicar. Actualmente, los ciudadanos tienen derecho a tener exenta una cuenta bancaria del Gravamen a los Movimientos Financieros siempre que las operaciones en ella no superen los 350 UVT (11'994.550). También están exentas del gravamen las mesadas pensionales. Sin embargo, las operaciones por cesantías no se encuentran exentas a pesar de ser un seguro para el desempleo cesante. Es muy importante recalcar que el tope mínimo para aplicar el gravamen (350 UVT) podría ser muy bajo para el concepto de cesantías toda vez que es un ahorro laboral acumulado con fines de inversión o gasto de mayores valores.

Exonerar las cesantías del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros obedece a un criterio social debido al rol que cumplen para el hogar del beneficiario, pues no solo sirve para suavizar el consumo del trabajador formal, sino que además el consumo de sus dependientes (hijos y/o conyugue).

Según la Superintendencia Financiera, en los Fondos de Cesantías existen 8'357.873 afiliados a junio del presente año.

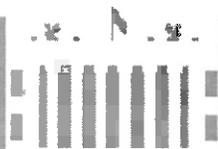


Tabla 1. Afiliados a Fondos de Cesantías en lo corrido del 2019.

FONDOS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
PORVENIR	4.183.294	4.882.721	4.810.318	4.738.283	4.676.701	4.629.986
PROTECCION	2.506.272	2.996.165	2.950.799	2.899.840	2.857.703	2.823.586
COLFONDOS	765.294	892.163	879.670	868.310	859.542	853.461
SKANDIA	46.380	51.377	51.614	51.417	51.074	50.840
TOTAL	7.501.240	8.822.426	8.692.401	8.557.850	8.445.020	8.357.873

Fuente: Informes presentados por las AFP

A partir de abril, Old Mutual cambia de razón social a Skandia S.A.

Por lo cual, es una población susceptible a la protección ante choques en sus ingresos, para garantizar mantener su bienestar. Por todo lo anterior, se considera conveniente proteger estos ingresos del trabajador.

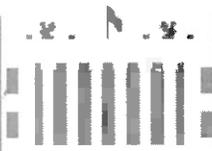
En cuanto a la preocupación de las implicaciones fiscales se ha solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y DIAN. La primera institución contestó que durante el trámite del proyecto rendirán su concepto fiscal. Aún esperamos respuesta de la DIAN.

VII.DERECHO COMPARADO

En otros países encontramos regulaciones similares que protegen el auxilio de cesantías de manera especial. Entre otras, encontramos los siguientes ejemplos:

PAIS	LEY QUE PROTEGE LAS CESANTÍAS
MEXICO	“LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL” Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de octubre de 2008. Artículos 1º y 21
CHILE	Ley 19728 Fecha de Promulgación 30-ABR-2001. Artículo 1º

U4



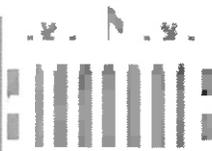
URUGUAY	"Ley N° 18.395 BENEFICIOS JUBILATORIOS FLEXIBILIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE ACCESO" Publicada D.O. 6 nov/08 - N°27606 Artículo 11. Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968.
ESPAÑA	"Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (Real Decreto 625/1985, de 2 de abril)" La Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980.

NORMAS MODIFICADAS

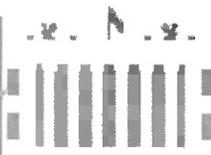
Se adiciona un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario.

MODIFICACIONES AL ARTICULADO

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	MODIFICACIÓN SUGERIDA	EXPLICACIÓN
PROYECTO DE LEY No. _____ de 2019 "POR MEDIO DEL CUAL SE EXIME DEL GRAVÁMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS LOS TRASLADOS Y RETIROS DE CESANTIAS".	Sin modificaciones	
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto realizar unas exenciones sobre el Gravamen a los Movimientos Financieros.	Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto adicionar realizar unas exenciones sobre e al Gravamen a los Movimientos Financieros, <u>establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario.</u>	Se modifica con la intención de hacer más preciso el objeto del proyecto de ley.



<p>Artículo 3. Los traslados de cesantías acumulados en las cuentas individuales de los empleados afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así: <i>Artículo 3-“31. Los traslados de cesantías <u>y sus rendimientos</u> acumulados en las cuentas individuales de los empleados <u>afiliados</u> a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.</i> <i>Artículo 4-32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados <u>y sus rendimientos</u> en las cuentas individuales de los empleados <u>afiliados</u> a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.”</i></p>	<p>Se corrige el número del artículo 2 porque en el proyecto de ley original aparece un tres (3) seguido del artículo uno (1). También, se consolida la exención en uno según como está el Estatuto Tributario hoy para que sea armónico. Se exoneran también los rendimientos financieros de quienes poseen cesantías. Cambiamos empleados por afiliados para aumentar la cobertura de aplicación para no excluir a los contratistas que laboran y están expuestos a un eventual desempleo cesante.</p>
<p>Artículo 3. Vigencia: La presente Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	



X.PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia de primer debate **POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del primer debate al Proyecto de Ley No. 117 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se exime del gravámen a los movimientos financieros los traslados y retiros de cesantías".

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS
ALJURE
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Coordinador Ponente

NIDIA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Antioquia
Coordinador Ponente

BAYARDO BENTACOURT PÉREZ
Representante a la Cámara
Nariño
Ponente

GUSTAVO PUENTES DÍAZ
Representante a la Cámara
Boyacá
Ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO
Representante a la Cámara
Bogotá
Ponente

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

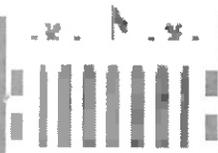
1963

1964

1965

1966

1967



**TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 117 DE 2019, CÁMARA
PROYECTO DE LEY No. _____ de 2019**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE EXIME DEL GRAVÁMEN A LOS MOVIMIENTOS
FINANCIEROS LOS TRASLADOS Y RETIROS DE CESANTIAS”.**

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto adicionar unas exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros, establecidos en el artículo 879 del Estatuto Tributario

Artículo 2. Adiciónese los numerales 31 y 32 al artículo 879 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

31. Los traslados de cesantías y sus rendimientos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

32. Los retiros parciales y totales de cesantías acumulados y sus rendimientos en las cuentas individuales de los afiliados a los Fondos de Cesantías, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros.

Artículo 3. Vigencia: La presente Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación.

Ab

