



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2020-051616

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2020 07:12

Radicado entrada
No. Expediente 45550/2020/OFI

Asunto: Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 163 de 2020 Cámara “por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022 y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicado del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley en análisis, de iniciativa parlamentaria, tiene como finalidad la exoneración del impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto sobre las ventas -IVA, gravamen a los movimientos financieros -GMF, entre otros, para aquellas personas naturales y jurídicas que estén relacionadas con el desarrollo de los I Juegos panamericanos Junior-Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos de la Juventud Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.

En este sentido, frente a las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa, resulta pertinente efectuar las siguientes observaciones:

I. Consideraciones generales

La organización de grandes eventos internacionales como son los campeonatos deportivos ha demostrado tener efectos positivos sobre la actividad económica del país organizador. Según menciona Clark (2008)¹,

¹ Clark, G. (2008). “Local Development Benefits from Staging Major Events”. Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Publishing.

los costos y beneficios asociados a la organización de estos eventos representan oportunidades ideales para alianzas de inversión público privadas, y estimulan el empleo de manera temporal y permanente. Asimismo, los recursos invertidos por los visitantes generan un mayor dinamismo en algunos sectores productivos, que a su vez tienen efectos multiplicativos en la economía.

Existen diferentes argumentos como los de Barrios, Russel y Andrews (2016)², que indican que los grandes eventos deportivos, tanto en su fase de preparación como en su fase de desarrollo, conducen a un mayor dinamismo en la actividad económica, además, estos efectos pueden extenderse más allá de la terminación del evento. Los autores expresan que el impacto de estos eventos está asociado, principalmente, a sectores como el turismo, influenciando positivamente el número de turistas que llegan al país y el gasto que realizan. Este efecto se materializa principalmente debido a que hay turistas que bajo otras circunstancias no visitarían el país.

Con base en la información que acompaña el proyecto de ley es posible establecer que el Comité organizador espera las siguientes ocupaciones:

- Con la primera edición de los Juegos Panamericanos Junior 2021 se espera albergar cerca de 4.500 atletas de 41 países y 45 disciplinas deportivas.
- Con los Juegos Bolivarianos se espera recibir 4.000 atletas, 1.600 oficiales, 700 jueces, 2000 periodistas, familiares, dirigentes, VIP, invitados y turistas.
- Con los Juegos Parapanamericanos de la Juventud Bogotá 2021, se esperan 1000 atletas con discapacidad, 500 oficiales de equipo, 60 jefes de clasificación y 100 oficiales técnicos, además de asistentes, familiares, dirigentes, VIP, invitados y turistas.

Se prevé que las cifras mencionadas anteriormente generen un impacto socioeconómico positivo en las ciudades en la que cada uno de estos eventos deportivos se va a realizar, teniendo en cuenta la experiencia de los juegos mundiales 2013 de Cali respecto al incremento en el número de turistas nacionales y extranjeros (Quintero et al., 2013)³.

Por lo anterior, se considera que el Proyecto de Ley tendría un efecto positivo en la generación de empleo y en el crecimiento económico de sectores como transporte, alojamiento y restaurantes, comercio y actividades de recreación. Además, dos de los tres eventos poseen antecedentes (Juegos Bolivarianos y los Juegos Parapanamericanos) en su realización en otros países, lo que genera confianza en la atracción de turistas. Sin embargo, se debe tener en consideración los posibles efectos que podría causar la dinámica de la pandemia por COVID-19, toda vez que sigue siendo incierto el alcance de ésta en términos de tiempo y de

² Barrios, D., Russel, S. & Andrews, M. (2016) Bringing Home the Gold? A Review of the Economic Impact of Hosting Mega-Events. CID Working Paper No. 320. Center for International Development at Harvard University.

³ Quintero, L., Osorio, A., Estrada, A. (2013) Estudio impacto económico: The World Games 2013 Cali. Pontificia Universidad Javeriana.

restricciones a la movilidad de personas. Lo anterior podría afectar la realización y el aforo de estos eventos, especialmente en el caso del evento que se realizará por primera vez (I Juegos Panamericanos Junior 2021), dado que no tiene antecedentes de asistencia.

Es de advertir que en la exposición de motivos se indica que “(...) con la aplicación de esta propuesta legislativa, la Organización de los Juegos Panamericanos Junior 2021, estaría economizando aproximadamente en el impuesto del IVA en hotelería y turismo \$2.143.114.770 y en el impuesto al consumo \$699.521.023, lo que significa que dicho rubro, podría ser destinado en otros gastos tales como: infraestructura deportiva (adecuación, reparación y/o remodelación de escenarios), equipamiento deportivo y logística de los Juegos Panamericanos Junior Cali 2021.” Dado que el Proyecto de Ley tiene como finalidad crear exoneraciones y exenciones de impuestos tanto directos (impuesto de renta y complementario) como indirectos (impuesto sobre las ventas, GMF), lo que se estaría generando es un menor recaudo de impuestos.

Así las cosas, es importante destacar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos en la propuesta legislativa.

En ese orden, es evidente que los beneficios económicos y de desarrollo que le representan al país la organización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022, exceden el sacrificio fiscal que podría conllevar la aprobación de la iniciativa legislativa, y le representarían a Colombia una oportunidad para seguir mejorando su imagen internacional.

II. Consideraciones frente al articulado.

- Sea lo primero decir que, es importante verificar el título del Proyecto de Ley y el articulado del mismo, toda vez que se hace un uso indiscriminado y concomitante de las expresiones “exoneración” y “exención”. Para tal efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-045 de 2006 ha manifestado que “(...) cabe distinguir entre, por un lado, las exclusiones y exenciones del gravamen, que se predicen de los bienes y servicios sobre los que, de manera general recae el tributo y que afectan, por consiguiente, la determinación de la base gravable, y, por otro lado, las exoneraciones que se han establecido en beneficio de determinadas personas y que afectan la definición de los sujetos pasivos del impuesto”.

Bajo esa línea de análisis, el artículo 1 del Proyecto de Ley, señala lo siguiente:

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

“ARTICULO 1. Exoneración de impuestos de carácter nacional. Con ocasión de la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos de la Juventud Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022, se establecen las siguientes exenciones fiscales del orden nacional:

1. *Los impuestos sobre la renta y complementario de ganancias ocasionales, sobre las ventas –IVA y el gravamen a los movimientos financieros –GMF- no serán impuestos a la Organización Deportiva Panamericana, Comité Paralímpico Internacional Américas y Organización Deportiva Bolivariana (en adelante PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO) y/o a las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, a las Delegaciones de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO; Equipos, Funcionarios de Juegos, Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos invitados, personal y empleados de estas partes, con excepción de los jugadores.*
2. *La PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos invitados de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO no constituyen un establecimiento permanente en el país, ni están de cualquier otra manera sujetos a los mencionados impuestos de orden nacional.*
3. *No habrá lugar a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementario de ganancias ocasionales sobre los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y/o a las subsidiarias de PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y sobre pagos o abonos en cuenta que realice la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y/o subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO a los sujetos de que trata este artículo.*
4. *La PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y las subsidiarias de LA PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO tienen el derecho a un reembolso total del valor del impuesto sobre las ventas -IVA en productos o servicios adquiridos.*
5. *Los impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza, incluyendo impuestos directos e indirectos, ya sean impuestos recaudados por el mecanismo de retención, impuestos de aduana, impuestos al valor agregado, que se carguen en jurisdicción por concepto de bienes y servicios que se adquieran por parte de la Nación o entidades territoriales, sus descentralizadas y operadores, en el marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022*
6. *Todo contrato y/o negocio jurídico que se suscriba bajo el marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.”*

Al respecto, se recomienda que el lenguaje utilizado en el artículo 1 de la iniciativa sea uniforme. Se observa que el título del artículo en mención se refiere a “*exoneraciones de impuestos de carácter nacional*”, mientras que el inciso primero se refiere a “*exenciones fiscales del orden nacional*”.

- El numeral 1 del artículo 1 de la iniciativa parlamentaria establece que están exonerados los “Equipos” pero con excepción de los jugadores, sin embargo, no es clara la disposición, toda vez que los jugadores

hacen parte de los equipos de fútbol. Por lo tanto, se requiere precisar el numeral 1 para evitar discusiones en la aplicación del beneficio.

- El numeral 2 del artículo 1 establece que no constituyen un establecimiento permanente en el país las empresas mencionadas en dicha disposición. Al respecto, es de gran importancia que el beneficio sea otorgado sobre el desarrollo de las actividades propias de los eventos, en razón a que el numeral 2 puede entenderse que se extiende para ejercer otras actividades diferentes a las relacionadas con los juegos, por lo cual se sugiere una redacción así:

“La PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos invitados de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO no constituyen un establecimiento permanente en el país, ni están de cualquier otra manera sujetos a los mencionados impuestos de orden nacional, sobre el desarrollo exclusivo de actividades objeto de esta ley”

- El numeral 5 del artículo 1 se refiere a “los impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza”, lo cual genera una contradicción con el título del artículo, dado que el título se refiere a “**exoneración de impuestos de carácter nacional**”. Por lo tanto se recomienda eliminar este numeral toda vez que las exenciones deben cumplir con los criterios de legalidad y certeza, según lo preceptuado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“De otra parte, debe precisarse que las exenciones que se creen dentro del sistema tributario, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de legalidad y certeza. Por tanto, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador, las asambleas o los concejos, en los términos de los artículos 150, numerales 10 y 12, y 338”.⁵

- Asimismo, en el numeral 5 del artículo 1 se utiliza la expresión “impuestos de aduana”. Sin embargo, en la regulación aduanera las expresiones que se utilizan son “tributos aduaneros” o “derechos de aduana”, según el alcance que se pretenda.

La exoneración de impuestos tal como se indica en el artículo 1 y la exposición de motivos, está dirigida a los extranjeros que participan de los diferentes juegos, y no tiene como finalidad la exoneración de impuestos de los nacionales. Por lo tanto, es menester hacer la correspondiente aclaración en el numeral 5 del Proyecto de Ley.

- El numeral 6 del artículo 1 establece que “*Todo contrato y/o negocio jurídico que se suscriba bajo el marco de los I juegos (...)*”. En ese sentido, de la lectura de la norma se podría entender que todo lo que se haga asociado a los juegos deportivos, tanto de nacionales como de extranjeros de cualquier naturaleza estaría libre de tributos, lo cual no es la finalidad del Proyecto de Ley. Por esta razón, **se**

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-333/17

sugiere ser más explícitos con el tipo de actos que serán exonerados, y en todo caso, que los beneficios se suscriban solo con las organizaciones del evento que se establecen en el numeral 1 de del artículo 1 del Proyecto de Ley.

- Respecto del artículo 2 del Proyecto de Ley, se indica que los listados A y B son muy amplios y no están totalmente definidos, indeterminación que podría afectar el control que realiza la administración aduanera.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial manifiesta muy respetuosamente que: i) se recomienda tener en cuenta las sugerencias efectuadas frente al texto de acuerdo con la segunda sección el presente concepto; ii) no se encuentra objeción para el trámite de la iniciativa legislativa y en todo caso se recomienda tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en tanto el Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En este sentido, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

DGPM/DIAN/OAJ

UJ-2035/2020

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Aprobó Laura Ruiz

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co