

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY No.337 DE 2020 CÁMARA: “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN BENEFICIO TRIBUTARIO SOBRE LAS PARTES, REPUESTOS Y ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA LA REPARACIÓN, FABRICACIÓN, ENSAMBLAJE Y USO DE BICICLETAS, MONOPATINES, BICICLETAS CON ASISTENCIA ELÉCTRICA Y PATINETAS QUE SE FABRIQUEN, ENSAMBLÉN Y REPAREN EN COLOMBIA, CON EL FIN DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Honorables Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley **No. 337 DE 2020 CÁMARA: “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN BENEFICIO TRIBUTARIO SOBRE LAS PARTES, REPUESTOS Y ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA LA REPARACIÓN, FABRICACIÓN, ENSAMBLAJE Y USO DE BICICLETAS, MONOPATINES, BICICLETAS CON ASISTENCIA ELÉCTRICA Y PATINETAS QUE SE FABRIQUEN, ENSAMBLÉN Y REPAREN EN COLOMBIA, CON EL FIN DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, en los siguientes términos:

1. Trámite legislativo:

Esta iniciativa fue radicada el 11 de agosto de 2020 con autoría de los H. Representantes KATHERINE MIRANDA PEÑA, RODRIGO ARTURO ROJAS LARA, MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JOHN JAIRO CARDENAS MORAN, JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO, EDGAR ALFONSO GOMEZ ROMAN el H. Senador CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES.

Fuimos notificados de la designación como ponentes para primer debate el 30 de septiembre de 2020, de la siguiente manera: como Coordinador Ponente al Honorable Representante JOHN JAIRO ROLDÁN y como ponentes a los Honorables Representantes KATHERINE MIRANDA Y LEONARDO RICO RICO.

Con el fin de adelantar el análisis del proyecto de ley, se solicitaron conceptos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN, sin obtener respuesta a la fecha.

2. Objeto y contenido del Proyecto:

La iniciativa sometida a estudio cuenta con 3 artículos en total, distribuidos de la siguiente manera: **Artículo 1**, que describe el objeto del proyecto de ley, **Artículo 2**, en el que se adiciona el numeral 19 al artículo 424 de Estatuto tributario y el **Artículo 3**, que expone la vigencia de la iniciativa.

Este proyecto de ley tiene por objeto establecer la exención sobre el impuesto de IVA a las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatines, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional.

Este beneficio tributario consiste en adicionar un nuevo numeral al artículo 424 del Estatuto Tributario, en el que se enlistan los bienes que se hallan excluidos del impuesto del IVA y por consiguiente su venta o importación no causa el impuesto.

3. Marco Constitucional y Jurisprudencial:

El proyecto de ley sometido a estudio se encuentra dentro del marco establecido tanto en la Constitución Política como en las demás normas que regulan la materia.

En primer lugar, encontramos el artículo 150 de nuestra carta política, que en su numeral 12 establece que:

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

(...)

12. *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.*

(...)

Por su parte el artículo 338 de la Constitución Política dispone que:

Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

(...)

Este artículo hace referencia al **Principio de legalidad tributaria**:



Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario, según el cual **“no puede haber tributo sin representación”** (*“nullum tributum sine lege”*), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso —órgano representativo por excelencia—, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.

La Corte Constitucional en Sentencia C-875/2005 en relación con los artículos aquí relacionados ha manifestado que:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, es función del Congreso de la República desarrollar la política tributaria del Estado y establecer contribuciones fiscales y parafiscales, a través de las leyes. En ejercicio de dicha atribución, y a partir del análisis de razones políticas, económicas o simplemente de conveniencia, le corresponde al Congreso como expresión del citado principio de legalidad, crear los tributos, predeterminedar sus elementos esenciales, definir las facultades tributarias que se confieren a las entidades territoriales, establecer los procedimientos y métodos para su recaudo, y deferir a las autoridades administrativas, en caso de estimarlo conveniente, el señalamiento de las tarifas de las tasas y contribuciones, conforme a los condicionamientos previstos en la Constitución y la ley”.¹

4. Marco Legal:

En materia tributaria, el Congreso de la República goza de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre y cuando la misma se ajuste a los principios constitucionales, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos o algunos de los factores que determinan la obligación tributaria sustancial, como para prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes.

En la recién aprobada Ley 2010 de 2019, “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras

¹ Sentencia C-875/2005 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

disposiciones”, a través del artículo 1 se introdujo una modificación al artículo 424 del Estatuto Tributario adicionando el numeral 17, quedando exentas del impuesto sobre las ventas *las bicicletas, bicicletas eléctricas, motos eléctricas, patines, monopatines, monopatines eléctricos, patinetas, y patinetas eléctricas, de hasta 50 UVT., lo que permite vislumbrar una conexidad entre lo ya previsto en el Estatuto Tributario y lo propuesto a través de este proyecto de ley en apoyo a la industria Colombiana.*

5. Conveniencia del Proyecto de ley

Comportamiento del uso de las bicicletas en Colombia

El mercado de las bicicletas ha sido el más dinámico durante la época de la pandemia, las restricciones en la movilidad han disparado sus ventas, representando en sus usuarios un medio de transporte seguro para evitar contagios.

Algunos medios de comunicación han resaltado, que: *podría decirse que la demanda estaba ‘anunciada’. Una encuesta hecha por la Alcaldía de Bogotá en mayo reveló que 59 % de los encuestados estaban dispuestos a pasarse a la bicicleta como medio de transporte. Ahora, tener más ciclistas en Bogotá no es cosa menor: antes de la pandemia ya se hacían más de 880.000 viajes diarios en bicicleta y el Distrito espera que la cifra aumente a medida que se vaya ingresando a la ‘nueva normalidad’. Eso implicará compras de nuevas bicicletas y, algunos ciudadanos, elegirán las importadas.*²

Pero no todos pueden acceder al mercado de las importaciones y le apuestan al mercado nacional, razón por la cual esta iniciativa, entraría a complementar lo ya establecido por la Ley 2010 de 2019, en la búsqueda de brindar mayor apoyo a la industria colombiana en la búsqueda de la reactivación económica.

El Ministerio de Salud, a través de su **Boletín de Prensa No 363 del 14 de junio de 2020**, destacó, que:

El desplazamiento en bicicleta además de ser más económico y amigable con el medio ambiente, es una actividad física considerada protectora para el beneficio de la salud. Es por ello que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Subdirección de Enfermedades no Transmisibles, insta a la ciudadanía a su uso.

² El ‘boom’ del pedaleo tomó por sorpresa a importadores de bicis, <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-aumento-en-compras-de-bicicletas-tomo-por-sorpresa-a-importadores-529836>

Resalta algunos beneficios de su uso en que:

- *Puede servir como instrumento para el desarrollo no solo como medio de transporte, sino también al facilitar el acceso a la educación, la atención de la salud y el deporte.*
- *La relación entre la bicicleta y su usuario fomenta la creatividad y la participación social; asimismo, permite al ciclista conocer de primera mano el entorno local.*
- *Es un símbolo del transporte sostenible y transmite un mensaje positivo para fomentar el consumo y la producción sostenibles; además, repercute beneficiosamente en el clima.*
- *El uso de la bicicleta como medio de transporte en las ciudades, además de optimizar el tiempo de desplazamiento, genera un ahorro en los gastos generados por uso de vehículos particulares (combustible, parqueaderos y lavadas) e incluso al comparar el gasto mensual por el uso de medios masivos de transporte público.*

Aparte de ser algo benéfico para la salud, ser amigable con el medio ambiente y una importante alternativa de movilidad, en Colombia montar en bicicleta le puede traer muchos otros beneficios, teniendo en cuenta la Ley 1811 del 21 de octubre de 2016, la cual incentiva el uso de la bicicleta como medio de transporte y por medio de ella se pretende promover prácticas saludables, instaurar una cultura de sostenibilidad ambiental y fomentar una política de movilidad alternativa; mediante la articulación con el sistema de transporte público en las ciudades.³

Para el mes de septiembre de 2020, la ANSV, resaltó que TRABAJA EN UNA POLÍTICA DE LA BICICLETA INTEGRAL, AUTOSOSTENIBLE Y AMIGABLE CON EL MEDIO AMBIENTE, cuya idea es convertirla en un participante protagónico de la estrategia de transporte activo, buscando así una articulación plena con los sistemas de transporte masivo, así como el fortalecimiento de otras iniciativas de movilidad sostenible y el reconocimiento de las diversidades de cada territorio.

Ante el escenario que afronta la economía en nuestro país, en especial la industria colombiana, no solo por la pandemia, sino por la competencia generada por las importaciones vale la pena apoyar lo nuestro, así fortalecemos el empleo.

El diario la República, resaltó en entrevista realizada a Carlos Ballesteros Gerente y fundador de Bike House, que “La bicicleta se proyecta como una solución simple a un problema grande como la movilidad, esta es su oportunidad. Desafortunadamente la industria nacional funcionó hasta el año 2.000 porque con la producción en China bajaron los precios y las fabricas nacionales desaparecieron.

³ <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Desplazamientos-en-bicicleta-una-opcion-saludable-para-movilizarlos.aspx>

Ahora, 97% de las ventas, que son 350.000 bicicletas, son importadas y la importación de marcos está entre 80.000 y 90.000 unidades, entonces estaríamos hablando de 440.000 bicicletas al año. Además, la entrada de la mujer al mundo del ciclismo en los últimos tres años ha sido cercana a 85%.⁴

En el mes de junio de 2020, el diario el tiempo resaltó:

¿En qué va Bogotá?

*La capital colombiana, reconocida en América Latina por su modelo de ciclovía y ahora por su estrategia de ciclo carriles covid-19 temporales (que se volverán permanentes), tiene planes para la bici. En su plan de desarrollo, que cursa proceso para ser aprobado, presupuesta una inversión de 19 mil millones de pesos para atender cuatro objetivos: garantizar la seguridad personal y vial de los ciclistas, mejorar la experiencia de viaje (con ciclo parqueaderos y otros servicios), impulsar la cultura ciudadana (para transformar los hábitos de viaje) y desarrollar infraestructura. Bogotá tiene 550 kilómetros de ciclorrutas actualmente y, en el próximo cuatrienio, se promete hacer 280 más. **Las acciones comenzaron este mes. De los 80 kilómetros de ciclovías temporales, varios se quedarán: ya se adelantan obras en la carrera séptima y la calle 13.***

En cuanto a las acciones de promoción, a los programas de la Escuela de la Bicicleta y de ‘Al Colegio Bici’, se sumará este 3 de junio, Día Mundial de la Bicicleta, un plan piloto de ‘Al Trabajo en Bici’, que permitirá generar caravanas de trabajadores que viajen seguros y guiados por personal del Distrito.⁵

La industria alrededor de la bicicleta en Medellín: en desarrollo, pero con vacíos

Aunque las ventas de bicicletas en la ciudad han crecido un 300 % durante la pandemia, aún la oferta de comercio con productos y servicios que complementan su uso no alcanza los niveles deseados.

En la ciudad, según Fenalco, las ventas de bicicletas se han incrementado en un 300 % durante la pandemia por la COVID-19, y en Colombia este mercado ha alcanzado ya las 600.000 unidades anuales comercializadas –97 % de ellas importadas–. No obstante, habría que hacer una separación conveniente antes de entrar en detalles: la industria que se genera alrededor de este producto difiere al referirse a sus modalidades –bicicleta de ruta, competencia o montaña, y la urbana–.

El director ejecutivo de Fenalco Antioquia, Carlos Andrés Pineda Osorio, compartió con el Colectivo SiCLas sus apreciaciones sobre el estado de la industria alrededor de la bicicleta. En sus palabras, desde el gremio del comercio la ven como “floreciente y en desarrollo”, que en la pandemia se ha visto revitalizada por ser un medio de transporte que fomenta el

⁴ <https://www.larepublica.co/empresas/se-venden-440000-bicicletas-al-ano-en-el-mercado-2531118>

⁵ <https://www.eltiempo.com/bogota/por-que-la-bicicleta-es-tan-importante-en-tiempos-de-coronavirus-y-cuarentena-501326>

autocuidado y la autorresponsabilidad, y que con otras soluciones de “última milla”, es decir de cercanías, tienen un potencial muy importante.

Sin embargo, aunque está en crecimiento, Pineda aún ve vacíos para su consolidación. “No hay una industria que se perciba como una gran desarrolladora de este producto desde cero, no hay materia prima, y eso también representa, si se quiere, una dificultad para mantener una baja en los costos de producción”.

El dirigente gremial cree que, si el mercado crece, habrá un mayor consumo y por ende habrá precios más bajos y la industria alrededor de la bicicleta podrá crecer con más facilidad y practicidad.⁶

El mercado de bicicletas está cooptado por las importaciones

Como se había anotado antes, y tal como se referenció en la exposición de motivos del proyecto de ley, aunque en Colombia existía una industria importante de fabricación de marcos, tenedores y otras partes para bicicletas, en 2020, durante los tres primeros meses del año las importaciones de bicicletas aumentaron en 62%⁷. En promedio, al año, se venden cerca de 600.000 bicicletas de las cuales se importan casi 458.348 y se ensamblan otras 150.000⁸.

Ese porcentaje de importación frena la producción nacional que en otros tiempos fue muy importante. Es significativo señalar que, hasta finales de los años ochenta, en Colombia fabricaron todas las partes para una bicicleta; fábricas como Monark o Arbar, desaparecieron y se han mantenido con dificultad los fabricantes de marcos y tenedores. Desde los años cincuenta hasta principios de los años noventa, en Colombia, las marcas nacionales popularizaron el uso de la bicicleta y llegaron a cubrir todo el mercado y el territorio nacional, pero desaparecieron las marcas y fabricantes por la apertura y por facilidades e incentivos del IVA en bicicletas importadas.

Este proyecto busca generar incentivos para los productos nacionales. La fabricación nacional de marcos y tenedores requiere de partes importadas para armar o ensamblar una bicicleta completa, lo que genera una desventaja considerable en su precio de venta final, puesto que es mucho más elevado ya que sus partes y componentes tiene un IVA del 19% frente a solo un 5% de las bicicletas importadas.

Tras levantamiento de cuarentenas en algunos países de Europa, en China y en Estados Unidos registran alzas récord en la demanda, la venta de bicicletas ha crecido hasta 5.000%

⁶ <https://www.siclas.org/industria-bicicleta-en-medellin/>

⁷ Tomado de <https://www.larepublica.co/empresas/pandemia-del-covid-impacto-a-importadores-de-bicicletas-pero-se-esperan-mas-ventas-2996827>

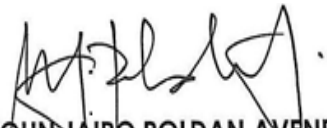
⁸ Tomado de <https://www.larepublica.co/especiales/mis-documentos-final-2019/este-ano-aumento-56-la-importacion-de-bicicletas-en-colombia-2947079>

dada la producción paralizada, las demoras de ensamblaje y la escasez de stock. Las ventas totales de bicicletas -en línea y en tiendas- en Estados Unidos crecieron un 81% en mayo de 2019, hasta alcanzar US\$1.110 millones, según People for Bikes, un grupo de fabricantes y minoristas⁹. El distanciamiento social ha creado la necesidad mundial de la compra de bicicletas y sus partes, por eso es necesario crear un incentivo para impulsar una reactivación de la industria nacional, generar empleo y fortalecer la cadena de valor de la fabricación nacional y la recuperación de marcas nacionales.

Dadas las anteriores consideraciones y en virtud de la suficiente ilustración, consideramos pertinente apoyar y dar continuidad a esta iniciativa.

PROPOSICION

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, aprobar en primer debate el proyecto de ley **No. 337 DE 2020 CÁMARA: “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN BENEFICIO TRIBUTARIO SOBRE LAS PARTES, REPUESTOS Y ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA LA REPARACIÓN, FABRICACIÓN, ENSAMBLAJE Y USO DE BICICLETAS, MONOPATINES, BICICLETAS CON ASISTENCIA ELÉCTRICA Y PATINETAS QUE SE FABRIQUEN, ENSAMBLÉN Y REPAREN EN COLOMBIA, CON EL FIN DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, con su respectivo texto propuesto.



JOHN JAIR ROLDAN AVENDAÑO
Coordinador Ponente



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente

⁹ Tomado de <https://www.larepublica.co/empresas/pandemia-del-covid-impacto-a-importadores-de-bicicletas-pero-se-esperan-mas-ventas-2996827>



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY No. 337 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN BENEFICIO TRIBUTARIO SOBRE LAS PARTES, REPUESTOS Y ELEMENTOS DE SEGURIDAD PARA LA REPARACIÓN, FABRICACIÓN, ENSAMBLAJE Y USO DE BICICLETAS, MONOPATINES, BICICLETAS CON ASISTENCIA ELÉCTRICA Y PATINETAS QUE SE FABRIQUEN, ENSAMBLÉN Y REPAREN EN COLOMBIA, CON EL FIN DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es crear un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatines, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional.

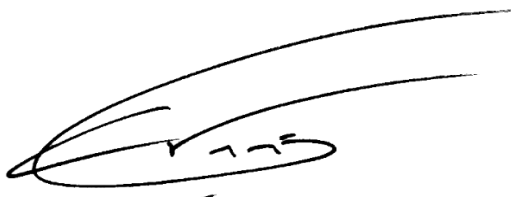
Artículo 2°. Adiciónese el numeral 19 al artículo 424 al Estatuto Tributario, el cuál quedará así:

19. Las partes, repuestos, partes para marcos, elementos de seguridad como cascos, pedales, luces, focos, reflectivos, guayas, llantas, timbres que son destinados como insumos y complementarios para la fabricación, ensamblaje y uso en producción nacional de bicicletas, patines, bicicletas con asistencia eléctrica, monopatines y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


JOHN JAIR O ROLDAN AVENDAÑO
Coordinador Ponente


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente