



Bogotá D.C., 20 de octubre de 2020

Representante:

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Proyecto de Ley No 200 de 2020 **“POR EL CUAL SE CREA UN IMPUESTO AL SALARIO DE LOS CONGRESISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Honorables Representantes,

Atendiendo la designación realizada por la mesa directiva, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 5 de 1992, y dentro de la oportunidad prevista, nos permitimos rendir informe de ponencia positivo para primer debate al proyecto de ley en referencia, en los siguientes términos:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y justificación del proyecto
4. Consideraciones y Marco Jurídico
5. Pliego de Modificaciones
6. Proposición

1. Antecedentes.

El proyecto de ley fue radicado el 21 de julio de 2021 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa de los Honorables congresistas: Álvaro Uribe Vélez , Ruby Helena Chagüi Spath, Paola Andrea Holguín, Ernesto Macías Tovar, Amanda Roció González, María Del Rosario Guerra, Carlos Manuel Meisel, Ciro Alejandro Ramírez, José Obdulio Gaviria, Santiago Valencia González, John Harold Suarez, Honorio Miguel Henríquez, Gabriel Jaime Velasco, Carlos Felipe Mejía, Alejandro Corrales, Paloma Susana Valencia , Yenica Acosta,



Juan Manuel Daza, Juan Fernando Espinal, José Jaime Uscategui, Esteban Quintero, John Jairo Berrio, Margarita Restrepo, Héctor Ángel Ortiz, Cesar Eugenio Martínez, Luis Fernando Gómez, Jhon Jairo Bermudez, Jairo Cristancho, José Vicente Carreño, Juan David Vélez, Edward David Rodríguez, Rubén Darío Molano, Hernán Garzón, Gustavo Londoño, Jennifer Kristin Arias, Juan Pablo Celis, Alvaro Hernán Prada, Gabriel Jaime Vallejo, Oscar Villamizar, Edwin Ballesteros, Ricardo Ferro, Christian Munir Garces.

Para la elaboración de la ponencia de este proyecto se solicitó concepto técnico a la DIAN adjuntando el proyecto, el emitido por el Dr. José Andrés Romero Tarazona, Director General, documento que se adjunta a esta ponencia.

2. Competencia

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 150, 151, 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia y en especial al numeral 112 del artículo 150 que establece en el Congreso la competencia de “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por Senadores y Representantes a la Cámara.

3. Objeto y justificación del proyecto

El objeto de este proyecto de ley es crear una fuente para inversión social y promoción de empleo, a través de un impuesto mensual del 10% al salario de todos los congresistas. Se trata entonces de una contribución tributaria con destinación específica para inversión social y promoción de empleo, a cargo exclusivamente de los Congresista de Colombia, contribución que recaerá sobre su salario fijo mensual.

El proyecto se justifica en que con la crisis sanitaria generada en Colombia por el COVID 19 algunas de las medidas sanitarias tomadas para contener la propagación del virus trajeron como consecuencia una caída importante de los principales indicadores económicos que ha conllevado a que muchas familias vulnerables vean reducidos sus ingresos. Debido a esto el Gobierno Nacional, dentro de las declaraciones de emergencia Económica, social y ecológica, se vio obligado a implementar varias medidas que implican un gran número de recursos



monetarios, de ahí la necesidad de buscar diferentes fuentes de financiación que permitan incrementar la cobertura de las ayudas dispuestas.

Una de las ayudas otorgadas por el Gobierno a las familias que se han visto más afectadas por la crisis sanitaria es el denominado “Ingreso Solidario” que consiste en giros mensuales de \$160.000 pesos. De acuerdo con cifra presentadas en el proyecto de ley con esta propuesta de impuesto se recaudarían \$11.592 millones de pesos anuales, equivalentes a \$966 millones de pesos mensuales, los cuales lograrían aumentar el número de familias beneficiarias en 6.038.

De acuerdo con el proyecto de ley actualmente, un congresista percibe mensualmente 39.3 salarios mínimos legales vigentes, siendo uno de los salarios más altos de la región en 2019, tan solo por debajo de Chile

4. Consideraciones y Marco Jurídico

Los legisladores en Colombia reciben mensualmente un salario básico y varias primas. De acuerdo con el proyecto de ley, actualmente un congresista colombiano percibe mensualmente 39.3 salarios mínimos legales vigentes, siendo uno de los salarios más altos de la región en 2019, tan solo por debajo de Chile, este salario es entonces de \$34.497.618. Este salario está integrado por una asignación básica, gastos de representación y una prima especial de servicios, algunos de estos pagos al ser periódicos constituyen el salario de los Congresistas, sin embargo, debe tenerse en cuenta que los denominados gastos de representación por ser utilizados para vivienda y no un factor de enriquecimiento, como sí lo son el salario y la prima especial de servicios, no constituye salario, pero para efectos de esta ley el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.

De acuerdo con el proyecto de ley el aporte que cada Congresista realizaría con este “Impuesto Fraternal”, como es denominado en el artículo 1° del proyecto de ley sería de un 10%; calculado sobre una base gravable que sería su salario mensual que de acuerdo con lo señalado en el proyecto es de 39.3 salarios mínimos legales mensuales, si se toma esto de forma exacta con lo señalado en el proyecto el impuesto cobrado mensualmente a cada Congresista sería de \$3.449.761,8 para el año 2020. Sobre este análisis que hacen los autores del proyecto debe decirse que presenta varios errores que pueden llevar a que el proyecto sea inviable si no son corregidos, y es la ponencia la oportunidad para hacer estas correcciones.



De acuerdo con el concepto de la DIAN son varios los puntos que deben ser aclarados para poder fijar de forma precisa este impuesto, uno de ellos es determinar de forma precisa sobre que valores que constituyen salario de los Congresistas se va a calcular el impuesto.

El pago mensual que se les realiza a los Congresista está constituido por los siguientes factores de ingresos, retenciones y descuentos:

Concepto	Unidades	Valor unitario	Devengos	Descuentos
Asignación básica	30	263.889	7.916.660	
Gastos de representación			14.074.068	
Prima especial de servicios	30	358.368	10.751.027	
Aporte Salud	4	21.945.075		877.803
Aporte Pensión	6,375	32.741.755		2.087.287
Aporte Fondo Solidaridad	0,5	32.741.755		163.800
Aporte Fondo Subsistencia	1,5	32.741.755		491.200
Retención en la fuente final				5.545.000
Código denominación	Grado	Total Devengos	Total Descuentos	
Representante De Camara	Represente de	32.741.755	9.165.090	
Centro de costos	EPS	AFP	Neto a Pagar	
03 - Representate	ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD SANTAS S.A.	SKANDIA ADM DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS S.A.	23.576.665	
Son: VEINTITRÉS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO			Firma del trabajador	

Como puede verse en este ejemplo de desprendible de pago, mensualmente los Congresistas de las dos cámaras perciben ingresos por: asignación básica, gastos de representación y prima especial de servicios, y tienen los siguientes descuentos: retención en la fuente, aporte a



pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia. El valor neto a pagar del ejemplo presentado es de \$23.576.665 y al dividirlo en el valor del salario mínimo mensual legal vigente para 2020 corresponde a 26,8 SMMLV.

Debemos definir entonces cual va a ser la base gravable del impuesto, el proyecto, como lo mencioné antes, se refiere al pago recibido calculado en 39.3 SMMLV, esto implica que es el salario antes de cualquier retención y descuento. El hacerlo así, si bien es cierto genera mayores recursos puede llevar a una doble tributación ya que se estaría calculado el impuesto fraterno sobre la retención en la fuente que se realiza como pago adelantado del impuesto a la renta y sobre unos pagos que en realidad no reciben porque son valores que se les descuenta directamente por el empleador. Entonces se debe tomar como base gravable el valor que comprende: la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; menos las retenciones y descuentos de ley que son: retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.

Vale la pena mencionar que se exceptúan de este impuesto los pagos realizados como prima legal, cesantías y vacaciones.

Siendo así, con una operación simple de multiplicar el impuesto del 10% por el valor neto a pagar mensualmente a cada congresista, y esto por el número de Congresistas que son en total 280, 108 de Senado y 172 de Cámara, nos genera a groso modo un valor de \$660.146.620 mensuales por "Impuesto Fraterno".

Vale la pena señalar que este impuesto, además de ser un recaudo importante, resulta fácil de hacer y no genera costos extras, ya que se hace como una retención en la fuente declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, así, será directamente en las oficinas de tesorería de Senado y Cámara donde se hará el recaudo y se transferirá a la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Marco Jurídico:

Constitución Nacional:	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
-------------------------------	---

	<p>los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. ...</p> <p>ARTICULO 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.</p>
<p>Ley 4 de 1992: Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones</p>	<p>ARTÍCULO 4o Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2o. el Gobierno Nacional, de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.</p> <p>Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.</p> <p>ARTÍCULO 8o. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.</p> <p>La asignación mensual de que trata el presente artículo, se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1o.) de enero de 1992.</p>
	<p>ARTÍCULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, , que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma</p>



	<p>prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.</p>
<p>LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes</p>	<p>ARTÍCULO 264. DERECHOS. Son derechos de los Congresistas:</p> <p>...</p> <p>4. Recibir una asignación mensual que se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.</p> <p>El Congreso fijará el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno.</p> <p>5. Los demás que señalen la Constitución y las leyes.</p>
<p>Decreto 12 65 del 16 de Julio de 2019 Por el cual se reajusta la asignación mensual para los miembros del Congreso de la República.</p> <p>(este decreto continúa vigente este año 2020 ya que para este año no fue expedido en consideración a la crisis sanitaria)</p>	<p>Artículo 1. Reajuste asignación mensual miembros del Congreso. A partir del 10 de enero de 2019 la asignación mensual de los miembros del Congreso de la República se reajustará en cuatro punto cinco por ciento (4.5%).</p>

5. Pliego de Modificaciones

El presente informe de ponencia para primer debate del presente proyecto de ley presenta un pliego de modificaciones a los miembros de las Comisión Tercera de la Cámara, así.

Proyecto de ley 200 de 2020		
“Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”		
	ARTÍCULO PROPUETO PARA	COMENTARIOS

ARTÍCULO ORIGINAL	PRIMER DEBATE	
<p>Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, con destinación específica para inversión social y la promoción de empleo, el impuesto fraterno por el pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios de todos los congresistas.</p>	<p>Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, <u>el impuesto fraterno sobre los emolumentos pagados mensualmente, por Senado o Cámara, en la cuenta de cada Congresista, con ocasión de sus labores dentro del Congreso de la República y que son descritos en el artículo 5° de la presente ley que determina la base gravable.</u></p> <p><u>Este impuesto es susceptible de deducirse para efectos del impuesto sobre la renta</u></p>	<p>Se elimina la destinación específica para inversión social y promoción de empleo considerando que va en contravía de lo establecido en el art 359 de la Constitución Nacional que señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica con algunas excepciones, entre las que no se encuentran las señaladas en el presente proyecto de ley.</p> <p>De mantener el artículo como viene en el texto original, estaría viciado por inconstitucionalidad.</p> <p>Se elimina la palabra salario del artículo, considerando que de permanecer esta palabra los gastos de representación recibidos por los Congresistas no estarían sujetos a este impuesto, y de la exposición de motivos del proyecto se colige que los autores sí tienen la intención de afectar con el gravamen esto ingresos.</p> <p>Se incluye que este impuesto será deducible del impuesto de renta de acuerdo con lo establecido en el art 115 del Estatuto Tributario:</p> <p>ARTÍCULO 115. DEDUCCIÓN DE IMPUESTOS PAGADOS Y OTROS. <Artículo modificado por el artículo 86 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios.</p> <p>.....</p>
<p>Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del</p>	<p>Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del</p>	<p>Permanece igual</p>

<p>impuesto fraterno todos los congresistas de la República.</p>	<p>impuesto fraterno todos los congresistas de la República.</p>	
<p>Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta del salario mensual periódico de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.</p>	<p>Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta <u>de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley</u></p>	<p>Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable,.</p>
<p>Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se paguen o abonen en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.</p>	<p>Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno. El período del impuesto fraterno es mensual.</p>	<p>Permanece igual</p>
<p>Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno está integrada por el valor total del pago o abono en cuenta, por concepto de salario periódico, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.</p>	<p>Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno <u>lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República,</u> de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, <u>menos las retenciones y descuentos de ley que son: retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.</u> <u>Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro</u></p>	<p>Se aclara que factores de los percibidos mensualmente por los Congresistas constituyen salario y que la base gravable será la calculada después de retenciones y descuentos de ley.</p> <p>De acuerdo al concepto de la DIAN se establece que este impuesto es susceptible de detraerse para efectos del impuesto sobre la renta ya que podría interpretarse que hay una doble imposición: al momento de detraer el 10% del impuesto fraterno y posteriormente gravando con impuesto sobre la renta el valor del 10% del impuesto fraterno.</p>

	<p><u>beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.</u></p> <p><u>Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.</u></p>	
<p>Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) del valor total del salario de los sujetos pasivos.</p>	<p>Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) <u>sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.</u></p>	<p>Se ajusta la redacción en lo relacionado con la base gravable.</p>
<p>Artículo 7. Administración y Recaudo. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente.</p>	<p>Artículo 7. Administración y Recaudo. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.</p> <p>El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será <u>declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.</u></p>	<p>Por solicitud de la DIAN se incluye que el impuesto será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente, como lo señala el Director General, esto <i>“para efectos de evitar la suscripción de un nuevo formulario y una nueva reglamentación.”</i></p>
<p>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Permanece Igual</p>



6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión III constitucional de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 200 de 2020 Cámara, “Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY 200 DE 2020

“Por el cual se crea un impuesto al salario de los congresistas y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Impuesto fraterno. Créase, el impuesto fraterno sobre los emolumentos pagados mensualmente, por Senado o Cámara, en la cuenta de cada Congresista, con ocasión de sus labores dentro del Congreso de la República y que son descritos en el artículo 5° de la presente ley que determina la base gravable.

Este impuesto es susceptible de deducirse para efectos del impuesto sobre la renta

Artículo 2. Sujetos Pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto fraterno todos los congresistas de la República.

Artículo 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de los emolumentos determinados como base gravable para esta ley

Artículo 4. Causación. La causación del impuesto fraterno es de carácter instantáneo y se causa en el momento en que se pague o abone en cuenta los salarios de los sujetos pasivos del impuesto fraterno.

El período del impuesto fraterno es mensual.

Artículo 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto fraterno lo constituye el pago o abono en cuenta de salarios a pagar mensualmente, por parte del Senado de la República o Cámara de Representantes, con ocasión de las labores dentro del Congreso de la República, de los sujetos pasivos del impuesto fraterno, menos las retenciones y descuentos de ley que



son: retención en la fuente, aporte a pensión, aporte a salud, fondo de solidaridad pensional y fondo de subsistencia.

Únicamente para efectos de la presente ley, el concepto de salario comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado; se exceptúan de este, lo correspondiente a prima legal, cesantías y vacaciones.

Este impuesto deberá ser restado al momento de calcular el impuesto a la renta, para evitar doble tributación sobre la misma base gravable.

Artículo 6. Tarifa. La tarifa del impuesto fraterno será del diez por ciento (10%) sobre la base gravable señalada en el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 7. Administración y Recaudo. La administración y recaudo del impuesto fraterno estará a cargo de la Unidad Administrativa Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

El impuesto fraterno se recaudará mediante el mecanismo de retención en la fuente y será declarado en la declaración mensual de retención en la fuente que realiza el agente retenedor.

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

H.R. EDWIN ALBERTO VALDEZ RODRIGUEZ
Coordinador Ponente

H.R. FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Ponente

H.R. GILBERTO BETANCOURT PEREZ
Ponente