



PONENCIA PARA SEGUNDO 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, ENSAMBLAN Y REPARAN 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 para segundo 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, ENSAMBLAN Y REPARAN 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 21 de septiembre de 2020.

Se solicitaron conceptos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN.

En sesión de Comisión Tercera Constitucional del 20 de abril de 2021, se aprobó la ponencia para primer debate sin modificaciones, dando paso para continuar su trámite en segundo debate.



2. Objeto y contenido del Proyecto:

La iniciativa sometida a estudio cuenta con 3 artículos, a través de los cuales busca crear un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatinos, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional, adicionando un numeral al artículo 424 del Estatuto Tributario, para excluir del impuesto sobre las ventas 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, monopatinos y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia.

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, predeterminar 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

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



con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras 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. 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.

Resalta algunos beneficios de su uso en que:

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>



- *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.

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

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



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 “florecente 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

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 plenaria de la H. Cámara de Representantes, aprobar en segundo 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, ENSAMBLAN Y REPARAN EN COLOMBIA, CON EL FIN DE ESTIMULAR LA PRODUCCIÓN NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, con su respectivo texto propuesto.


JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

Coordinador


KATHERINE MIRANDA PEÑA

Ponente



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Ponente

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



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO 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, ENSAMBLAN Y REPARAN 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 JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Coordinador


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Ponente

