Bogotá, 28 de octubre de 2021

**Doctor**

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**

*Presidente Comisión Tercera*

*Cámara de Representantes*

**Asunto:** Informe de ponencia para Primer debate al Proyecto de Ley N° 189 de 2021 Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 189/2021 Cámara *“Por medio de la cual se expide una regulación para la estabilidad económica y la operación de los medios de información en Colombia”.*

Cordialmente,



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN**

**Representante Dpto Cauca.**

**Ponente.**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 189/2021 CÀMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE UNA REGULACIÓN PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y LA OPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE INFORMACIÓN EN COLOMBIA”.**

En mi condición de ponente del proyecto de la referencia, me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

**CONTENIDO**

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan a continuación:

* Trámite del proyecto de ley.
* Objeto y justificación.
* contenido del proyecto.
* Fundamento Jurídico.
* Exposición de motivos.
* Inconveniencia del proyecto de ley.
* impacto fiscal.
* proposición Final.

**TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley número 189 de 2021 de Cámara titulado *““Por medio de la cual se expide una regulación para la estabilidad económica y la operación de los medios de información en Colombia”.* Anteriormente había quedado suscrito con el número 476/20 y fue archivado por transito legislativo.

Fue radicado nuevamente el día 4 de agosto de 2021, por los Honorables Representantes [Carlos Fernando Motoa Solarte](https://www.camara.gov.co/carlos-fernando-motoa-solarte), [Fabián Gerardo Castillo Suarez](https://www.camara.gov.co/fabian-gerardo-castillo-suarez), [Temistocles Ortega Narváez](https://www.camara.gov.co/temistocles-ortega-narvaez) [Gustavo Hernán Puentes Díaz](https://www.camara.gov.co/representantes/gustavo-hernan-puentes-diaz) , [Modesto Enrique Aguilera Vides](https://www.camara.gov.co/representantes/modesto-enrique-aguilera-vides) , [Atilano Alonso Giraldo Arboleda](https://www.camara.gov.co/representantes/atilano-alonso-giraldo-arboleda) , [Jairo Humberto Cristo Correa](https://www.camara.gov.co/representantes/jairo-humberto-cristo-correa) , [César Augusto Lorduy Maldonado](https://www.camara.gov.co/representantes/cesar-augusto-lorduy-maldonado) ,[Jorge Enrique Benedetti Martelo](https://www.camara.gov.co/representantes/jorge-enrique-benedetti-martelo) , [Ciro Fernández Núñez](https://www.camara.gov.co/representantes/ciro-fernandez-nunez) , [José Luis Pinedo Campo](https://www.camara.gov.co/representantes/jose-luis-pinedo-campo) , [David Ernesto Pulido Novoa](https://www.camara.gov.co/representantes/david-ernesto-pulido-novoa) , [Julio César Triana Quintero](https://www.camara.gov.co/representantes/julio-cesar-triana-quintero) , [Gloria Betty Zorro Africano](https://www.camara.gov.co/representantes/gloria-betty-zorro-africano) , [Karina Estefanía Rojano Palacio](https://www.camara.gov.co/representantes/karina-estefania-rojano-palacio) , [Héctor Javier Vergara Sierra](https://www.camara.gov.co/representantes/hector-javier-vergara-sierra) , [Oscar Camilo Arango Cárdenas](https://www.camara.gov.co/representantes/oscar-camilo-arango-cardenas) , [Salim Villamil Quessep](https://www.camara.gov.co/representantes/salim-villamil-quessep).

Fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante oficio del día 9 de septiembre de 2021, hace la designación como coordinador para primer debate al representante Salim Villamil Quessep y a Nidia marcela Osorio salgado y John Jairo cárdenas morán., como ponentes para primer debate del proyecto de Ley.

A petición del coordinador y ponente, fue solicitada la prórroga para presentar informe de ponencia debido a la necesidad de pedir conceptos a las entidades relacionadas con esta iniciativa; prórroga concedida por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, el día 14 de octubre de 2021.

**OBJETO Y JUSTIFICACIÓN**

Este proyecto de ley tiene como objeto principal establecer medidas para estabilizar económica y operativamente la actividad de los medios de información durante los años dos mil veintitrés (2023) a dos mil veintiséis (2026), con el fin de tomar las medidas tendientes a mantener la estabilidad económica y operativa de los medios de información en el país para garantizar el acceso a la información.

**CONTENIDO DEL PROYECTO**

La iniciativa en mención se compone de 6 capítulos que constan de 18 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

**Capítulo I**: Establece el ámbito de aplicación y principios.

**Capítulo II**: declaratoria del derecho a la información como un bien esencial de interés público.

**Capítulo III**: Medidas de estímulo a la labor de comunicadores y periodistas y de suscripciones a medios de información impresos y digitales.

**Capítulo IV**: Transformación digital y fortalecimiento de los medios de información para la reactivación económica

**Capítulo V**: Otras medidas para la estabilidad económica y operativa de los medios de información.

**Capítulo VI**: Incentivos tributarios y vigencia.

**FUNDAMENTO JURIDICO**

En nuestro ordenamiento jurídico, se ha legislado en dos oportunidades sobre los medios de información en nuestro país, con las siguientes normas:

**La Constitución Política** estableció como garantía fundamental el derecho a recibir información veraz e imparcial. En tiempos de crisis este precepto no se debe limitar sino robustecer. Es por esto que, ni los medios de información ni los periodistas, pueden ser clasificados como aliados o amenazados. Su intimidad y la reserva de la fuente deben ser protegidas en todo momento.

En desarrollo de los artículos 16, 20 y 67 de la Constitución Política el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

**• Ley 1978 de 2019**, Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones.

Tiene por objeto alinear los incentivos de los agentes y autoridades del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), aumentar su certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector, focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital y potenciar la vinculación del sector privado en el desarrollo de los proyectos asociados, así como aumentar la eficiencia en el pago de las contraprestaciones y cargas económicas de los agentes del sector.

El Estado asegurará que los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se destinen de manera específica para garantizar el acceso y servicio universal y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

De acuerdo con el proyecto de ley radicado a continuación se transcriben las razones en las cuales los autores fundamentan la presente iniciativa.

“El presente proyecto de ley se fundamenta en que el derecho a recibir información veraz e imparcial y el derecho a fundar medios masivos de comunicación son derechos fundamentales consagrados en el artículo 20 de la Constitución Nacional, y que, asimismo, los medios de información tienen una responsabilidad social de informar, por lo cual el Estado debe fijar dentro de sus prioridades la de garantizar estos derechos, entre otros, a través de la protección y estímulo a los medios de información para garantizar su operación.

Que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.»

Que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita por Colombia, establece que «toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección», que «este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores», y que «no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones».

Que para los efectos de la presente ley se entiende como medio de información, toda persona jurídica de derecho privado legalmente constituida en Colombia, cuyo objeto social principal y actividad económica sea la producción y generación de contenidos informativos, noticiosos y editoriales, en versiones textual, gráfica, sonora o audiovisual, los cuales se distribuyan pública, masiva y regularmente, y para cuya elaboración cuenten con la organización, recursos e infraestructura periodística, profesional y técnica del caso, así como los espacios informativos de los medios de comunicación concesionarios de espectro electromagnético del estado.

Que, con ocasión de la disrupción en el negocio de la publicidad a nivel mundial durante la última década, como principal fuente de sostenimiento de los medios de información, y en particular a lo largo del año 2020 con ocasión de las situaciones económicas y sanitarias derivadas de la COVID-19, su sostenibilidad financiera se encuentra en entredicho.

Que, como consecuencia de lo anterior, en procura de la democracia, la pluralidad, la libertad y la independencia que representa para la sociedad colombiana y con el fin de brindar a la población información confiable y profesional, resulta necesario reconocer que la información, además de ser un derecho fundamental, es un bien esencial indispensable, según se detalla más adelante. Por lo tanto, se deben tomar las medidas tendientes a mantener la estabilidad económica y operativa de los medios de información en el país para garantizar el acceso a la información.

Que, del buen funcionamiento de los medios de información, en un marco democrático y de pluralidad, depende la posibilidad de la ciudadanía de estar informada sobre el devenir económico, social, político y cultural de la Nación.

En este orden de ideas, resulta indispensable conservar la actuación y operación de los medios de información del país, con el fin de garantizar la seriedad, veracidad e imparcialidad de la información y de este modo combatir las noticias falsas que frecuentemente circulan por los diferentes medios informales de difusión de información o por las redes sociales y las cuales generan desinformación entre los ciudadanos.

Que, para todos estos fines, se deben asignar fondos e implementar planes, programas y proyectos para fortalecer los medios de información y para priorizar su transformación digital.

Que, como consecuencia de lo anterior, para el impulso de la actividad económica de los medios de información que garantice su subsistencia, se requiere también que las entidades administrativas del orden nacional y territorial destinen una porción de su presupuesto para la asignación equitativa a los medios de información, para el pago de servicios de comunicación y/o publicidad.

Que en el contexto de priorización de medidas y políticas tendientes a la reactivación de la economía colombiana con ocasión de las situaciones económicas y sanitarias derivadas de la COVID-19, así como a la necesidad de atraer ingresos para los medios de información como consecuencia de lo establecido en los considerandos precedentes, y a que los servicios de comunicación y publicidad que estos prestan son indispensables para la reactivación de la economía, resulta necesario fomentar la inversión en servicios, comunicación comercial y publicidad en los medios de información, a través de la implementación de incentivos tributarios.

Que acorde con lo expuesto en los anteriores considerandos, y con el fin de fomentar la inversión en publicidad a través de los medios de información, se requiere eximir del impuesto sobre las ventas - IVA a los servicios de publicidad en estos medios y regular un descuento al impuesto sobre la renta por las inversiones en pauta publicitaria en medios de información.”

**RAZONES DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY N° 189 de 2021 CÁMARA.**

Coincidimos plenamente con los autores de este proyecto cuando afirman que “Explicar, entender y promover el papel de los medios de información y del ejercicio periodístico, es fundamental para la vida en sociedad. Los medios de información han sido, son y deben seguir siendo un elemento estructural en el sistema político, social y deliberativo, como fuentes creíbles y autorizadas para que los ciudadanos adquieran la información necesaria para ilustrarse, tomar decisiones y cimentar sus juicios de valor.”.

No obstante, dado el contexto actual existen varias circunstancias por la cuales creemos que las medidas traídas en este proyecto de ley resultan inconvenientes, por lo que a continuación nos permitimos exponer de manera sucinta los aspectos que consideramos relevantes:

A lo largo de la exposición de motivos se argumenta que garantizar la estabilidad financiera y operativa de los medios de comunicación tradicionales es el medio para asegurar el acceso oportuno a una información confiable, profesional e imparcial, lo que le permitirá combatir la desinformación que generan los medios informales y las redes sociales y que los ciudadanos conozcan de los hechos sociales, políticos y económicos de la nación.

Sin embargo, no es posible identificar que los beneficios y estímulos tributarios propuestos a favor del oligopolio de los medios de comunicación del país, representado en los grandes conglomerados empresariales, garanticen de forma efectiva el derecho constitucional al acceso a la información clara, oportuna y veraz por parte de la ciudadanía en general. Consideramos por el contrario que es necesario promover iniciativas que permitan el ingreso de nuevos actores al mercado de las telecomunicaciones, así como el uso de las tecnologías cuyo empleo ha demostrado ser una estrategia de equidad social eficiente para acceder a la información.

Ahora bien, es importante señalar que el Congreso de la República aprobó en el año en curso la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021 “*Por medio de la cual se expide La Ley De Inversión Social y se Dictan Otras Disposiciones"*, reforma tributaria que tuvo como uno de sus principales objetivos incrementar el recaudo. En consecuencia, se adoptaron decisiones tales como:

* Elevar impuesto de renta a personas jurídicas
* Se impulsaron mecanismos de lucha contra la evasión
* Se tomaron medidas en materia de austeridad y eficiencia en el gasto publico
* Se incluyeron a su vez medidas de reactivación económica para todos los sectores de la economía que se vieron afectados por la pandemia en razón al Covid-19, entre otras.

En este orden de ideas, la cantidad desbordada de estímulos e incentivos tributarios que el proyecto de ley en discusión pretende, contradice el espíritu de la reforma tributaria que este Congreso acaba de aprobar, pues su articulado pretende que hasta el año 2027:

* Se reduzcan para medios de información los pagos de parafiscales (Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar) desde el 25% hasta en 75%.
* Que las personas que se suscriban a algún medio de información impreso y/o digital, puedan descontar el valor de hasta una (1) suscripción anual de su impuesto a la renta correspondiente al mismo año de la suscripción respectiva.
* Que el Estado, con cargo a los recursos y programas del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, financie la disminución de ingresos de medios de comunicación por concepto de publicidad; de medios nacionales en hasta un 40% y regionales en hasta un 20%.
* Exclusión por CINCO años (2023 hasta 2027) del impuesto sobre las ventas - IVA para la pauta publicitaria en los medios de información, es decir se excluye del impuesto sobre las ventas – IVA, la venta de servicios de comunicación y/o publicidad en los medios de información legalmente constituidos en Colombia.
* Deducción del impuesto sobre la renta y complementarios hasta el setenta y cinco por ciento (75%) de las sumas pagadas por concepto de servicios de comunicación y/o publicidad impresos en medios de información.
* Hasta el año 2027 las donaciones que realicen los contribuyentes del impuesto sobre la renta a los medios de información en Colombia, sean estas entidades con o sin ánimo de lucro, podrán deducir hasta el ciento cincuenta por ciento (150%) del valor de las donaciones realizadas del impuesto sobre la renta.
* Que por un término de 20 años, a partir del año gravable 2026, las entidades beneficiarias de este proyecto de ley no sean contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta cuando sus excedentes sean reinvertidos o no distribuidos entre sus accionistas.
* Que los dividendos y participaciones percibidos por los socios o accionistas de las empresas de medios de información no constituyen renta ni ganancia ocasional si corresponden a utilidades con más de cuatro años de realizadas.

Las propuestas arriba enunciadas resultan regresivas, dado que es ampliamente conocido que los medios de comunicación en materia económica históricamente se han comportado como oligopolios, por lo que no resulta lógico otorgar tasas preferenciales y privilegios tributarios a poderosos conglomerados económicos en tanto que otros sectores con menos recursos y poder sufriendo las mismas consecuencias en igual o incluso mayor medida no acceden a los mismos beneficios.

Como es ya sabido, estudiosos de la economía e incluso en repetidas oportunidades la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios han señalado la inconveniencia de ampliar y mantener en el tiempo las exenciones y exclusiones en materia tributaria y es por ello que consideramos como inconvenientes disposiciones que pretendan seguir perforando el sistema tributario por la vía de generar exenciones y privilegios; en contraposición creemos que resulta necesario y conveniente generar pautas que permitan fortalecer el gasto público y asegurar el recaudo para atender las necesidades sociales como herramienta que apalanque la reactivación económica.

En ese orden de ideas, extender exenciones, deducciones y beneficios tributarios por tres, cuatro y hasta cinco años y en los porcentajes que propone el proyecto de ley, sin ningún tipo de estudio técnico sobre el impacto fiscal que estas disposiciones traerían para las finanzas públicas en tiempos de recuperación económica, no es responsable y resulta en contravía de las metas recientes que en materia fiscal se han propuesto desde el gobierno.

El Consejo Privado de Competitividad ‒CPC‒, en su [*Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2019/11/CPC_INC_2019-2020_Tributario.pdf)*,* también sugiere que en el sistema tributario colombiano se debe racionalizar las exenciones y los regímenes especiales tributarios.

Además, señala que *«la proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país y que la existencia de un elevado número de exenciones hace costosa la administración tributaria, dificulta el control de la evasión y profundiza la inequidad del sistema”*.

Si bien, tal y como lo señalan los autores del proyecto en mención, las medidas de confinamiento para disminuir de la expansión de la pandemia de Covid-19, han conllevado una crisis económica y las consecuencias tras la pandemia no se han resuelto completamente; es preciso resaltar que en la actualidad con las medidas tomadas por el Gobierno nacional y con la ayuda de todos los sectores, el proceso de reactivación económica es una realidad: así nos lo hizo saber en sus últimos estudios, con cifras, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE[[1]](#footnote-1)

Finalmente es importante señalar, tal como ya se enunció, que los diferentes sectores de la economía -incluido el de los medios de comunicación afectados por la pandemia-, han podido acceder a los diferentes beneficios, medidas e incentivos de reactivación económica adoptadas mediante decretos y leyes, tanto por el Gobierno Nacional como por este Congreso.

**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley contempla estímulos e incentivos tributarios que disminuyen el recaudo de recursos tributarios y aportes parafiscales, sin embargo, en su exposición de motivos no se determinan las cifras del impacto fiscal o las fuentes de ingreso adicional para garantizar el financiamiento de dicho costo, por tanto, se considera necesario para su aprobación del concepto del gobierno nacional.

Recordemos que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece la obligación de señalar los costos fiscales de los proyectos de ley, que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios, así como su necesaria compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, condición que el presente proyecto no se encuentra definida expresamente, así como tampoco cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

***“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.***

***Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.***

***El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.***

***Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”***

.

**PROPOSICIÓN.**

En mérito de lo expuesto, me permito rendir **PONENCIA NEGATIVA** y respetuosamente solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente el archivo del proyecto de ley 189 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se expide una regulación para la estabilidad económica y la operación de los medios de información en Colombia”.*

De los honorables congresistas,



**JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN**

**H Representante Dpto Cauca.**

**Ponente.**

1. Para conocer mas consultar el enlace <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise> [↑](#footnote-ref-1)