

Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2021

Honorable Representante:

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia Primer Debate Proyecto de Ley No. 344 de 2021 Cámara *“Por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”*

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, 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. Exposición de motivos
5. Pliego de Modificaciones
6. Proposición

1. Antecedentes.

El proyecto de ley fue radicado el 12 de octubre de 2021, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa de la Honorable Representante a la Cámara LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA

Se nombró como ponentes a los Honorables Representantes a la Cámara

Coordinador Ponente : Oscar Darío Pérez Pineda
Ponentes: Kelyn Johana González Duarte
David Racero Mayorca
Armando Antonio Zabaraín D´arce.

2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150°, 151°, 154°, 157° y 158° de la Constitución Política de Colombia, referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia

3. Objeto y justificación del proyecto

Artículo 1. El proyecto de ley tiene como objeto realizar auditoría de los Convenios de Doble Imposición que suscriba el Gobierno Nacional con otros Estados, a través de la creación de una comisión especializada en tributación, comercio internacional y economía, así como reforzar el seguimiento y evaluación a los mismos, su impacto en la economía nacional y su efectividad para prevenir la evasión y elusión de impuestos.

4. Exposición de motivos

- **Algunos Datos:**

De acuerdo con Pedernera, José (2014)¹ en términos generales se puede afirmar que la doble imposición es aquella situación en la que resulta afectado impositivamente una misma renta o un mismo bien en dos Estados diferentes durante un mismo periodo y por la misma situación.

Para Isaac López Freyle (1962) “La doble imposición internacional surge cuando las legislaciones de dos Estados coinciden en gravar un mismo ingreso porque los países siguen principios diferentes. Entonces el conflicto surge cuando dos países contemplan como objeto de gravamen una misma situación jurídica o un mismo hecho generador, bien sea que pretendan gravar o de hecho graven la riqueza generada en un país sujeta a gravamen en otro país o pretendan que los ingresos generados fuera de sus fronteras sean gravados en el país de residencia”.

Así mismo, la OCDE define la doble imposición como el resultado de la aplicación de impuestos similares en dos o más Estados a un mismo contribuyente.

Teniendo claridad sobre ello, se puede aseverar que, los convenios de doble imposición son la respuesta a este fenómeno de doble imposición, dónde entre Estados soberanos

¹ Trabajo de Grado: “Análisis de la doble tributación internacional: Aspectos relevantes” Mendoza, Argentina (2014)

realizan acuerdos que tienen como finalidad, distribuir esta imposición tributaria para evitar que el tributado esté sometido a esta doble imposición.

Los convenios de doble imposición se rigen por el derecho público internacional resguardando los principios de:

- ✓ Pacta sunt servanda
- ✓ Efecto negativo
- ✓ Agravación
- ✓ No discriminación
- ✓ Relatividad

En el caso de Colombia, los Convenios de Doble Imposición - CDI que tiene con otros estados se basan específicamente en la obligación del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el patrimonio y no se tiene en cuenta, la obligatoriedad en lo concerniente al impuesto sobre las ventas – IVA, ni al impuesto de industria y comercio – ICA, dado que el principio rector para estos convenios se rige por la atracción de la inversión extranjera.

Según el portal Colombia Invierte, los países con los que Colombia ha suscrito Convenios de Doble Imposición son: México, Perú, Chile, Reino Unido, Francia, Italia, Emiratos Árabes y Japón con los que actualmente tiene vigente CDI son: Corea del Sur, India, República Checa, España, Portugal, Suiza, Venezuela, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Canadá.

Los CDI que tiene vigentes Colombia pueden ser vistos de la siguiente manera²:

PAÍS/PAÍSES	LEY QUE LO APRUEBA	IMPUESTOS QUE ENTRAN	AÑO DE ENTRADA EN VIGENCIA
Ecuador, Bolivia, Venezuela	Decisión 578 de 2004	Renta, Patrimonio	2005
España	Ley 1082 de 2006	Renta, Patrimonio	2008
Chile	Ley 1261 de 2008	Renta, Patrimonio	2009
Suiza	Ley 1344 de 2009	Renta, Patrimonio	2012
Canadá	Ley 1459 de 2011	Renta, Patrimonio	2012

² Elaboración propia, con base en:

<https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/Paginas/ConveniosTributariosInternacionales.aspx>

México	Ley 1568 de 2012	Renta, Patrimonio	2013
Corea del Sur	Ley 1667 de 2013	Renta	2014
India	Ley 1668 de 2013	Renta	2014
Portugal	Ley 1692 de 2013	Renta	2015
República Checa	Ley 1690 de 2013	Renta	2015
Reino Unido e Irlanda del Norte (Inglaterra, Escocia, Gales, Irlanda del Norte)	Ley 1939 de 2018	Renta, Ganancias del Capital	2019

- **Justificación:**

Sí bien es cierto, los convenios internacionales son una de los recursos que se tiene en la actualidad, más efectivos en manejo tributario para el comercio exterior con el fin de evitar la evasión fiscal de las empresas internacionales en el país; la realidad es que Colombia no cuenta con la información total de los estados de estas empresas para lograr que en efecto no evadan impuestos a las ganancias en el país.

Otros países como en Argentina, tratando de atacar un problema similar, el de no contar con toda la información de estas empresas lo que llevó a este país a crear en 2011 una “*Comisión Evaluadora y Revisora de Convenios para Evitar la Doble Imposición*”, para de esta manera analizar y evaluar los acuerdos internacionales vigentes o previstos celebrar, para evitar la doble tributación, realizando un ‘seguimiento periódico de las implicancias tributarias de los mismos y proponiendo su denuncia, renegociación o mantenimiento, según la conveniencia.³

Argentina ha obtenido bastantes resultados, entre ellos, denunció los acuerdos ya suscritos con Austria (26/06/2008), Suiza (16/01/2012), Chile y España (29/06/2012) con la intención de poder finalizar la vigencia de los mismos, por considerar que generaban maniobras para eludir impuestos a las ganancias y un costo fiscal significativo por impuestos devengados y no cobrados (Marchini, 2013).

³ Pedernera, José (2014) Trabajo de Grado: “Análisis de la doble tributación internacional: Aspectos relevantes” Mendoza, Argentina (2014)

Una de las prácticas utilizadas por las empresas para aprovechar de manera incorrecta los CDI consiste en el *treaty shopping*, que es “la práctica de organizar negocios y formas jurídicas por parte de un contribuyente para permitir que éste aproveche los beneficios de un determinado CDI, que de otra forma no estarían a su disposición, porque dicho contribuyente no es residente de ninguno de los Estados parte del CDI” (Pachón Luna, 2009, pág. 104)⁴.

Es decir, son todas las estrategias de elusión fiscal utilizadas por las empresas para aprovecharse de CDI en donde no deberían poder obtener ningún beneficio, que normalmente se da cuando una empresa crea una empresa intermedia o instrumental en un Estado que tenga un CDI con el Estado fuente de las rentas de la compañía. La razón por la cual es muy común el uso de estrategias *treaty shopping* tiene que ver con el hecho de que en la mayoría de los Estados existen leyes fiscales que facilitan la constitución de una sociedad residente bajo efectos fiscales en el Estado.

Por otra parte, la evasión de impuestos en los CDI comúnmente se da cuando las empresas que se ven beneficiadas con algún convenio violan el principio de plena competencia de *arm's length*, el cual se refiere a la imposibilidad de una empresa de obtener ganancias extraordinarias a través del manejo arbitrario de los precios de transferencia, que son los precios establecidos para una transacción entre dos empresas que hacen parte de un mismo grupo, los cuales al ser establecidos por fuera de un mercado abierto pueden diferir de los precios que se podrían tener con una empresa independiente.

Así, se puede realizar evasión fiscal en los CDI a través de la violación del principio de *arm's length* cuando una compañía multinacional altera los precios de transferencia con alguna de su grupo que se encuentre en un país con un CDI que le beneficie, generando una facturación fraudulenta en la que los precios de importación y exportación están manufacturados de manera tal que se evita el pago de impuestos.

Los CDI que tiene Colombia dejan al país en una posición desventajosa, puesto que, de acuerdo con Bibiana Marcela Sora Tibatá y Nohora del Pilar Bohórquez Borrero⁵ realizaron una investigación sobre el impacto de los CDI en la Inversión Extranjera Directa en el país, donde concluyeron que: “(...) los tratados de doble tributación de renta no implican el aumento de la inversión extranjera directa en Colombia”

Esto demuestra que el proceso de elaboración de los CDI que tiene Colombia ha fallado en incluir los componentes necesarios para asegurar el impacto positivo principal que se suponen deben tener estos convenios, que es el aumento de la inversión extranjera directa en el país, mitigando la evasión de impuestos.

⁴ <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2746/2391>

⁵ Investigadoras. Universidad Externado de Colombia

- **Relevancia:**

El estudio realizado por Sora y Bohórquez, (2021, pág. 31)⁶, muestra la necesidad de contar con herramientas correctas para poder hacer un seguimiento y análisis informado de los CDI que tiene vigentes Colombia.

En este sentido, la evaluación tiene que darse desde el primer momento que se plantee la posibilidad de establecer un CDI con otra nación, es imperativo que exista un grupo de expertos conformado por representantes de la academia, los gremios de los sectores económicos que se vean afectados por el CDI y el sector público que tenga la posibilidad de revisar los CDI dando a conocer sus impactos.

Por otra parte, hay que tener claridad sobre si los CDI que tiene Colombia con otros Estados efectivamente están cumpliendo su labor de ser mecanismos para evitar la evasión fiscal, o si por el contrario están dando pie a que las multinacionales los usen de manera incorrecta afectando así el recaudo de impuestos de la Nación. Por esta razón, es necesario conocer sobre qué tan alineados están los CDI con el Plan de Acción y las BEPS propuesto por la OCDE, haciendo hincapié en el posible uso de los convenios para el traslado de beneficios a paraísos fiscales.

El escándalo de los Pandora Papers revelado en el mes de octubre de 2021 es una muestra clara de la relevancia que tienen los métodos de lucha contra la evasión fiscal en el comercio internacional, tal como lo deben ser los CDI. No se cuentan hasta el momento con las herramientas suficientes para saber si los convenios que tiene Colombia pueden estar siendo utilizados para el traslado de beneficios a paraísos fiscales, lo que estaría creando un riesgo para la Nación en materia de la tributación recogida.

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.

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
“Por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición	“Por medio del cual se crea la comisión de evaluación de convenios de doble	SIN MODIFICACIONES

⁶ <https://revistas.udea.edu.co/index.php/cont/article/view/344145/20805055>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”.	imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”.	
<p>Artículo 1: Objeto: La presente ley tiene por objeto realizar auditoría de los Convenios de Doble Imposición que suscriba el Gobierno Nacional con otros Estados, a través de la creación de una comisión especializada en tributación, comercio internacional y economía, así como reforzar el seguimiento y evaluación a los mismos, su impacto en la economía nacional y su efectividad para prevenir la evasión y elusión de impuestos.</p>	<p>Artículo 1: Objeto: La presente ley tiene por objeto realizar auditoría de los Convenios de Doble Imposición que suscriba el Gobierno Nacional con otros Estados, a través de la creación de una comisión especializada en tributación, comercio internacional y economía, así como reforzar el seguimiento y evaluación a los mismos, su impacto en la economía nacional y su efectividad para prevenir la evasión y elusión de impuestos.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>Artículo 2. Creación: Créese la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición, la cual se enfocará en el estudio y seguimiento de los Convenios de Doble Imposición suscritos por el Gobierno Nacional con otros Estados. La Comisión estará conformada por los responsables de la elaboración y suscripción de Convenios de Doble Imposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, seis (6)</p>	<p>Artículo 2: Creación: Créese la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición, la cual se enfocará en el estudio y seguimiento de los Convenios de Doble Imposición suscritos por el Gobierno Nacional con otros Estados. La Comisión estará conformada por los responsables de la elaboración y suscripción de Convenios de Doble Imposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,</p>	CAMBIO DE REDACCION

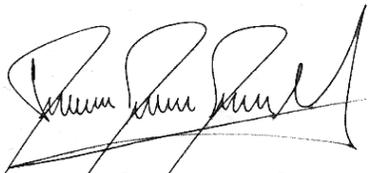
TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
<p>representantes de los gremios económicos de la pequeña, mediana y gran industria. La Comisión también estará integrada por seis (6) representantes de los centros de estudios de temas tributarios de las universidades públicas y privadas del país.</p>	<p>el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, representantes de los gremios económicos de la micro (1 representante), pequeña (2 representante), mediana (2 representante) y gran industria (1 representante). La Comisión también estará integrada por seis (6) representantes de los centros de estudios de temas tributarios de las universidades públicas y privadas del país.</p>	
<p>Artículo 3. Auditoría: La Comisión hará revisión y seguimiento constante a los Convenios de Doble Imposición (CDI) ratificados por Colombia y realizará un informe anual de auditoría sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, centrándose especialmente en la efectividad de los CDI en prevenir la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). El informe será presentado en conjunto con el informe del Gobierno Nacional contemplado en la ley 1868 de 2017.</p>	<p>Artículo 3: Auditoría: La Comisión hará revisión y seguimiento constante a los Convenios de Doble Imposición (CDI) ratificados por Colombia y realizará un informe anual de auditoría sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, centrándose especialmente en la efectividad de los CDI en prevenir la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). El informe será presentado en conjunto con el informe del Gobierno Nacional</p>	<p>CAMBIO DE REDACCION</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
	contemplado en la ley 1868 de 2017.	
<p>Artículo 4. Publicidad: El informe realizado por la Comisión deberá ser socializado a la Plenaria del Senado y a la Plenaria de la Cámara de Representantes de forma pública hasta máximo treinta (30) días calendario después del inicio de legislatura el 20 de julio. Además, en función del artículo 3° de la Ley 1868 de 2017, en las audiencias públicas para la socialización del informe de los TLC también se deberá hacer la socialización del informe realizado por la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición.</p>	<p>Artículo 4. Publicidad: El informe realizado por la Comisión deberá ser socializado a la Plenaria del Senado y a la Plenaria de la Cámara de Representantes de forma pública hasta máximo treinta (30) días calendario después del inicio de legislatura el 20 de julio. Además, en función del artículo 3° de la Ley 1868 de 2017, en las audiencias públicas para la socialización del informe de los TLC también se deberá hacer la socialización del informe realizado por la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>Artículo 5. Funcionamiento: La Comisión tendrá plena autonomía para definir su funcionamiento, su metodología de trabajo y la selección de los miembros que la conforman. Será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de convocar a la constitución de esta.</p>	<p>Artículo 5. Funcionamiento: La Comisión tendrá plena autonomía para definir su funcionamiento, su metodología de trabajo y la selección de los miembros que la conforman. Será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de convocar a la constitución de esta.</p>	SIN MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACION
Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.	SIN MODIFICACIONES

6. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 344 de 2021 Cámara *“Por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”*



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 344 DE 2021 CAMARA

“Por medio del se crea la comisión de evaluación de convenios de doble imposición para hacer frente a la evasión fiscal y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

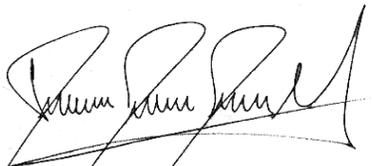
Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene por objeto realizar auditoría de los Convenios de Doble Imposición que suscriba el Gobierno Nacional con otros Estados, a través de la creación de una comisión especializada en tributación, comercio internacional y economía, así como reforzar el seguimiento y evaluación a los mismos, su impacto en la economía nacional y su efectividad para prevenir la evasión y elusión de impuestos.

Artículo 2. Creación: Créese la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición, la cual se enfocará en el estudio y seguimiento de los Convenios de Doble Imposición suscritos por el Gobierno Nacional con otros Estados. La Comisión estará conformada por los responsables de la elaboración y suscripción de Convenios de Doble Imposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, representantes de los gremios económicos de la **micro (1 representante)**, pequeña **(2 representante)**, mediana **(2 representante)** y gran industria **(1 representante)**. La Comisión también estará integrada por seis (6) representantes de los centros de estudios de temas tributarios de las universidades públicas y privadas del país.

Artículo 3. Auditoría: La Comisión hará revisión y seguimiento constante a los Convenios de Doble Imposición (CDI) ratificados por Colombia y realizará un informe anual de auditoría sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, centrándose especialmente en la efectividad de los CDI en prevenir la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés). El informe será presentado en conjunto con el informe del Gobierno Nacional contemplado en la ley 1868 de 2017.

Artículo 4. Publicidad: El informe realizado por la Comisión deberá ser socializado a la Plenaria del Senado y a la Plenaria de la Cámara de Representantes de forma pública hasta máximo treinta (30) días calendario después del inicio de legislatura el 20 de julio. Además, en función del artículo 3° de la Ley 1868 de 2017, en las audiencias públicas para la socialización del informe de los TLC también se deberá hacer la socialización del informe realizado por la Comisión ad honorem Permanente de Evaluación de Convenios de Doble Imposición.

Artículo 5. Funcionamiento: La Comisión tendrá plena autonomía para definir su funcionamiento, su metodología de trabajo y la selección de los miembros que la conforman. Será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de convocar a la constitución de esta.



DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Representante a la Cámara
Ponente