



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 443 DE 2022 CÁMARA**

*“POR EL CUAL SE CREA EL PLAN DE SALVAMENTO ECONÓMICO PARA LAS
MIPYMES EN SITUACIÓN DE CRISIS COMPROBADA, DERIVADA DE LA
EMERGENCIA SANITARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

Bogotá, D.C., junio 01 de 2022

Doctor

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 443 de 2022 Cámara *“Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*.

Honorable doctor Carrillo,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 443 de 2022 Cámara *“Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*.

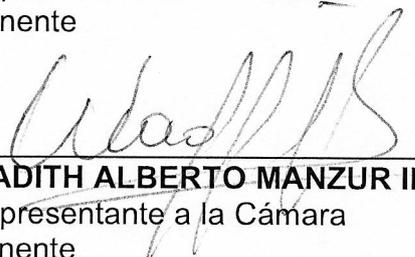
Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2022 CÁMARA

“POR EL CUAL SE CREA EL PLAN DE SALVAMENTO ECONÓMICO PARA LAS MIPYMES EN SITUACIÓN DE CRISIS COMPROBADA, DERIVADA DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley número 443 de 2022 Cámara *“Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Durante la actual legislatura 2021-2022, el pasado 30 de marzo del año en curso, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Honorable Senador John Milton Rodríguez González, el Proyecto de Ley con consecutivo número 443 de 2022 Cámara *“Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*. Dada su naturaleza en materia de tributación, la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los congresistas H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, y H.R. Néstor Leonardo Rico Rico, para que rendan informe de ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley.

III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 443 de 2022 (Cámara)
Título	Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones.
Materia	Tributación
Autor	H.S. John Milton Rodríguez González
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Óscar Darío Pérez Pineda Ponentes H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	30 de marzo de 2022
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate

IV. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por su autor, el Proyecto de Ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas administrativas, económicas y sociales de interés público, a efecto de impulsar la reactivación económica, mediante la creación de un denominado Plan de Salvamento Económico para las mipymes otorgando la refinanciación de las obligaciones financieras con deducción de los intereses moratorios.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de 8 artículos. En el primer artículo se establece el objeto de la ley, en donde se enuncia la creación del plan de salvamento por emergencia sanitaria para las mipymes que se vieron afectadas y están ad-pertas de entrar en ley de insolvencia.

En el segundo artículo se relacionan algunas definiciones necesarias para entender a plenitud la presente iniciativa. Así mismo, en el siguiente artículo, se relacionan los principios bajo los cuales se desarrollará el plan de salvamento.



El cuarto artículo crea de manera transitoria el plan de salvamento por emergencia sanitaria, se establece su alcance, financiación y vigencia.

En el artículo quinto se precisan los beneficiarios del mencionado plan de salvamento, el tipo de carteras que se considerarán y algunas sanciones frente a la posible falsedad para ingresar al plan.

El artículo sexto define los puntos mínimos para la ejecución del presente plan en donde se deberá dar una articulación efectiva entre los diferentes actores vinculados.

La financiación se relaciona con el séptimo artículo, en donde se abre la posibilidad de apoyo de las entidades territoriales de contar con los recursos para ejecutarlo.

Por último, en el artículo octavo, se promulga y derogan las disposiciones que le sean contrarias.

VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Es importante destacar que el 31 de diciembre de 2020 fue promulgada la Ley 2069 de 2020 *“Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia”*, o la denominada *Ley de Emprendimiento*, la cual es un marco normativo que busca propiciar, facilitar y promocionar el emprendimiento en el país, como una actividad importante de nuestra economía y necesaria para la reactivación económica de Colombia. Con dicha norma, se busca reducir tramites y costos que afectan a los emprendedores, facilitar el acceso a otros mercados como el de compras públicas, facilitar la llegada de recursos a los emprendedores, articular y organizar la oferta institucional del Gobierno en materia de emprendimiento y generar medidas que promuevan la educación en emprendimiento desde los colegios e instituciones de educación superior. Por lo tanto, en la actualidad, con la expedición de la Ley de Emprendimiento, el país y los emprendedores ya cuentan con nuevas herramientas para lograr crear, consolidar y crecer empresa y negocios productivos del país, y con ello generar crecimiento económico, desarrollo social y empleo.

Debemos señalar que, para el Gobierno Nacional, el emprendimiento ha sido un pilar importante para lograr generar en el país equidad, crecimiento económico y desarrollo social. Recordemos que, en Colombia, alrededor del 95% de las empresas son del segmento de mipymes, por lo cual, con la Ley 2069 de 2020 ya se les brindan a ellos beneficios y ventajas, para que logren consolidarse y generar crecimiento económico en el país. Algunas de las medidas de apoyo que introdujo dicha Norma y que ya se encuentran en funcionamiento son, entre otras, la modificación de las tarifas del INVIMA, con diferenciación para Pymes y excepción de pago para microempresas; el ajuste en los rangos de las tarifas del Impuesto Departamental de Registro para microempresas; la creación del Sistema de



Información para de Actividades Económicas Informales (SIECI); la también creación de visa para nómadas digitales, emprendedores y trabajadores remotos; la introducción de la contabilidad simplificada para microempresas; el fortalecimiento de la Ventanilla Única Empresarial (VUE); el importante fortalecimiento modelo de franquicias; el decidido apoyo a los emprendimientos del sector verde; y el establecimiento del denominado “*Microseguro*” y del “*seguro mipyme*” en el país. Todos estos, instrumentos tendientes a poder resolver los distintos problemas y retos que afrontan en el día a día los emprendedores colombianos, como la dificultad en la consecución de recursos, el exceso de trámites y costos, y la dificultad para obtener una ayuda o asistencia por parte del Gobierno, con el fin de lograr que emprender en Colombia sea más sencillo.

Es claro que, con motivo de las difíciles circunstancias que vivimos durante la pandemia en el país, y de la crisis económica global que se derivó de ello, el Gobierno y el Congreso, encontraron en el emprendimiento una herramienta vital para lograr reactivar la economía y el aparato productivo nacional, con lo cual, con los avances de la Ley de Emprendimiento, se ha logrado generar un marco normativo que propicia la generación y consolidación de emprendimientos y negocios productivos en Colombia.

A la luz de los hechos, aunque, el espíritu del Proyecto de Ley 443 de 2020 Cámara “*Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones*”, objeto de nuestro estudio, resulta bastante loable y destacable en el escenario del emprendimiento (mipyme), es innegable en el marco de la realidad, que gran parte de sus objetivos y de su contenido ya se encuentra desarrollado y en ejecución con la Ley 2069 de 2020, toda vez que fortalece la articulación de la institucionalidad para el emprendimiento, y diversifica los esquemas de financiamiento para todo tipo de emprendimiento.

Ante este panorama, teniendo en cuenta el contraste comparativo entre los beneficios derivados del efecto positivo tanto del Proyecto de Ley 443 de 2022 Cámara, como de la actual *Ley de Emprendimiento* (Ley 2069 de 2020) en vigencia, consideramos que diversos mecanismos ya se encuentran en marcha, lo cual hace innecesario desgastar el aparato legislativo en la expedición de un nuevo instrumento normativo para herramientas existentes. Sumado a ello, el Gobierno Nacional ha dispuesto 15 billones de pesos para apoyar y promocionar el emprendimiento y desarrollo empresarial en el país, para lo cual la *Ley de Emprendimiento* propicia un uso eficiente y articulado de dicho recurso, para que más emprendedores sean apoyados por el Estado, y puedan ser acompañados en su camino de emprender. Sea eso dicho, adicionalmente, el Proyecto de Ley en el cual se fundamenta este informe de ponencia, de conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, podría tener costo fiscal, frente a lo cual existe una reservada

preocupación, puesto que consideramos los ponentes no se hace necesario imponer más cargas al gasto público del Estado, en desarrollo del principio de austeridad.

VII. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Con independencia del espíritu que tenga el Proyecto de Ley 443 de 2022, el cual los ponentes destacamos, en nuestro juicio resulta que aquel proyecto no es procedente desde el punto de vista material, toda vez que se hace innecesaria la expedición de una iniciativa, cuyo gran parte de sus objetivos ya han sido contenidos en una norma que la precede y es reciente.

Al respecto, en virtud del principio de unidad de materia, la Corte Constitucional en Sentencia ¹C-438 de 2019 ha señalado que (...) *Bajo ese entendido, frente al contenido del principio de unidad de materia, lo que cabe es una interpretación razonable y proporcional que permita establecer con claridad si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica, pues lo que de aquél se predica es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable (...).*

Ahora bien, sobre los parámetros para determinar cuándo existe una relación temática suficiente con el proyecto y cuándo se trata de un asunto nuevo que no guarda dicha relación, la Sentencia ²C-537 de 2012 ha expresado que (...) *La Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que "... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que "(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo*

¹ Corte Constitucional, sentencia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger, expediente D-13.119.

² Corte Constitucional, sentencia del once (11) de julio de dos mil doce (2012). Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, expediente D-8874.

propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema” (...).

De conformidad con el principio de racionalización del gasto público, el máximo órgano constitucional, en Sentencia ³C-053 de 1998 ha dispuesto que (...) *Quienes son responsables de la programación, aprobación y ejecución del gasto público, el gobierno y el legislador, paralelamente han de propender a la realización de dos objetivos fundamentales: de una parte mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los funcionarios a su servicio estableciendo salarios y prestaciones sociales justos y competitivos en el mercado, y de otra, disminuir el déficit que en el presupuesto ocasionan dichos gastos de funcionamiento, aspiraciones que en principio pueden parecer contradictorias, pero que en el contexto del Estado social de derecho han de encontrar un espacio propicio para su materialización simultánea (...).*

Dados los beneficios y exenciones fiscales, la Sentencia ⁴C-333 de 2017 de la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que (...) *La Sala encuentra necesario insistir en que las exenciones y demás beneficios fiscales son medidas que por su naturaleza implican una excepción al principio de igualdad, aunque no necesariamente significan su vulneración. Por ello, para examinar su validez el juez constitucional debe analizar en cada caso si la diferencia es razonable, sobre la base de que la igualdad no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación (...).*

Finalmente, para articular la aplicación del principio de igualdad en la prosperidad general, refiriéndose a la generación de empleo formal y a la creación de empresas, la Corte Constitucional, mediante Sentencia ⁵C-115 de 2017 ha sostenido que (...) *En otras palabras, fines como el del logro de la prosperidad general no exige, de manera alguna, una actividad estatal idéntica en todos los sectores y respecto de todas las personas, ya que según las circunstancias, esto significaría afectar el fin esencial del Estado de asegurar la vigencia de un orden justo, el que subyace en el mandato de propender por la igualdad material y no simplemente formal. Esto quiere decir que, en el caso bajo examen, la manera de determinar si existe vulneración*

³ Corte Constitucional, sentencia del marzo cuatro (4) de mil novecientos noventa y ocho (1998). Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, expediente D-1753.

⁴ Corte Constitucional, sentencia del diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Magistrado Ponente Dr. Iván Humberto Escrucería Mayolo, expediente D-11762.

⁵ Corte Constitucional, sentencia del veintidós (22) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo, expediente D-11589.



del artículo segundo de la Constitución Política, en lo relativo al fin esencial del Estado de propender por la prosperidad general, consiste en determinar si la medida de fomento discutida, que busca la prosperidad de un grupo de la población, mediante el estímulo a la generación de empleo formal y de creación de empresas, consulta el principio de igualdad material (...).

VIII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El Consejo de Estado en Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que perse el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”*.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley solamente genera conflictos de interés para alguno de los legisladores si su eventual aprobación acaece un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia de Primer Debate **NEGATIVA**, y en consecuencia solicitarle a la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** al Proyecto de Ley número 443 de 2022 Cámara *“Por el cual se crea el Plan de Salvamento Económico para las mipymes en situación de crisis comprobada, derivada de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*.



Atentamente,

afp

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

Wadith

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente