

Bogotá, abril 15 de 2023

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Honorable Representante

ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE

Vicepresidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Doctora

Elizabeth Martínez Barrera

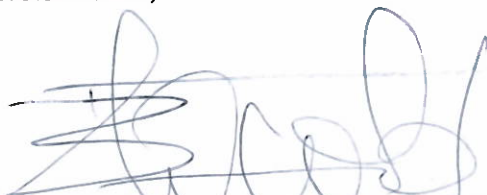
Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 304/2022 Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos".

Cordial saludo,


En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 304/2022 Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos"

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Representante a la Cámara por Bogotá

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>Ken Curos</u>
Fecha:	<u>17 abril 23</u>
Hora:	<u>10:45 Am</u>
Número de Radicado:	<u>6651</u>

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 304/2022 CÁMARA: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO NUEVO TRANSITORIO AL CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – OBRAS POR IMPUESTOS”.

La presente ponencia se desarrollará así:

- I. Antecedentes del Proyecto de Ley
- II. Objeto del Proyecto de Ley
- III. Contenido del Proyecto de Ley
- IV. Consideraciones ponente
- V. Conflicto de interés
- VI. Proposición

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

La presente iniciativa fue radicada el 30 de noviembre de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Representantes Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo y César Cristian Gómez Castro, siendo publicada en la Gaceta No. 1704 de 2022.

El 3 de marzo de 2023, se notifica por parte de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes a través de correo electrónico la designación como Coordinador Ponente al Honorable Representante Wilder Iberson Escobar Ortiz y como Ponentes a los Honorables Representantes Bayardo Gilberto Betancur Pérez, Wadith Alberto Manzur Imbett, Olmes de Jesús Echevarría de la Rosa, Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y Etna Támara Argote Calderón.

En ese sentido, teniendo conocimiento de la designación como ponentes del Proyecto de Ley 304 de 2022C, se solicitó concepto sobre el contenido de la iniciativa legislativa en mención tanto a la DIAN como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por medio de derecho de petición a través de correo electrónico el 14 de marzo de 2023, y remitido por el coordinador ponente y los ponentes. Al 22 de marzo de 2023 la DIAN emitió el concepto solicitado a través de correo electrónico. Adicionalmente, se tiene que a la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha emitido el concepto solicitado.

II. Objeto del proyecto de Ley

El presente proyecto de ley busca fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, a través de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas,

mediante el pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en ejecutorias que beneficien a su población; especialmente en proyectos relacionados con adecuación, mantenimiento y mejora de vías terciarias; para lo cual, se propone la adición de un artículo transitorio al Estatuto Tributario.

Lo anterior, con el fin de generar un impacto socio – económico en las distintas zonas del país, que permita a su vez: mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y urbanas, mejorar la infraestructura vial (mejorar vías de acceso a sus territorios), incrementar el nivel productividad y sostenibilidad de las regiones, estimular la inversión en las zonas, potencializar las regiones, mejorar la infraestructura educativa y especialmente avanzar en políticas de responsabilidad social.

III. Contenido del Proyecto de Ley

PROYECTO DE LEY _____ DE 2022 CÁMARA

“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. El presente proyecto de ley tiene por objeto extender a todos los municipios del país, dentro de aquellos en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes y entidades públicas de cualquier nivel.

Artículo 2. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios del país por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

Parágrafo transitorio 1. En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios.

Parágrafo transitorio 2. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia.

Parágrafo transitorio 3. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.

Artículo 4. Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

IV. Consideraciones ponente

Modificaciones al artículo 800-1 del Estatuto Tributario por la Ley 2277 de 2022

A partir del concepto emitido por la DIAN sobre el Proyecto de Ley 304 de 2022 Cámara, se resalta que el mecanismo de pago de obras por impuesto ha sido regulado recientemente en los artículo 26, 86 y 96 de la Ley 2277 de 2022 2022 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En artículo 26 de la Ley 2277 de 2022 modificó el artículo 800-1, que apuntó a disminuir la cantidad de territorios que tienen la posibilidad de acogerse a recibir a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, por celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, el objeto de los convenios son la inversión directa en la ejecución de proyectos; entendiéndose que se debe realizar una focalización territorial que incentive la inversión a través del beneficio

a los territorios que presentan necesidades especiales como los adicionados en dicho artículo: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y **“los departamentos que conforman la Amazonía colombiana, que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2022”**, además de Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) que ya se encontraban en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Respecto al artículo 86 de la Ley 2277 de 2022, dispuso la adición del párrafo 8 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN FISCAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. Dicho párrafo dispone que se el mecanismo de pago de obras por impuesto del que trata el artículo 238 de la ley de referencia será aplicable a los territorios DET y ZOMAC del Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura. Exponiendo nuevamente la focalización de los incentivos para la generación de convenios con el objeto de inversión directa.

En la misma línea, el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, deroga el párrafo 7 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario que, según el concepto emitido por la DIAN “extendía lo previsto en el artículo 800-1 en general a los proyectos declarados de importancia nacional que resultaran estratégicos para la reactivación económica y/o social de la Nación, así no se encontraran en las jurisdicciones señaladas en el inciso segundo del artículo 800-1”.

Por otro lado, se cita parte del concepto emitido sobre el Proyecto de Ley 304 de 2022C por parte de la DIAN, mencionado en la sección I. Antecedentes del Proyecto de Ley del presente informe de ponencia:

Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de colaborar con la actividad legislativa, se sugiere:

Suprimir el Parágrafo transitorio 1o del artículo transitorio 800-2 que adiciona el artículo 2 de la iniciativa, teniendo en cuenta que el inciso 2 del artículo 800-1 del Estatuto tributario, modificado por la Ley 2277 de 2022, regula lo relativo a la lista actualizada de iniciativas que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar, razón por la que no se considera necesario reiterar la función en un texto independiente como el que se proponen este parágrafo transitorio.

Suprimir el Parágrafo transitorio 3o, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 189 de la Constitución Política establece que le corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la

cumplida ejecución de las leyes, por lo que no es necesario otorgar una facultad que de manera general ya fue atribuida en nuestra Carta Política. Suprimir los artículos 4 y 5 del proyecto de ley por la misma razón indicada en el párrafo precedente.

Definición y estado de las ZOMAC y municipios PDET

Según el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, las ZOMAC están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Por su parte, los municipios PDET son aquellos que están priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, según la Superintendencia de Industria y Comercio¹ Estos programas tienen como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

El decreto Ley 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET” destaca que el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” de modo que se asegure, entre otros, el “El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo”; todo en el marco de lo establecido en el Acuerdo Final. Asimismo, el decreto Ley 893 de 2017 establece una cobertura de los PDET a un total de 170 municipios.

Según los Datos Abiertos del Gobierno Colombia², el país tiene 1.123 municipios, incluyendo 10 distritos. Considerando que hay 170 municipios PDET, se tiene que este grupo sería el 15,13 % de los municipios del país. Y los municipios considerados Zomac, según datos de Finagro³, actualmente son 344, representando así el 30,63 % del total de municipios del país, y se aclara que la gran parte de municipios PDET son Zomac. Es importante considerar las

¹ <https://www.sic.gov.co/ruta-pi/octubre-2021/pi-mas-alla/territorios-pdet-donde-aplican-las-tasas-preferenciales-de-registro-de-marcas-patentes-y-disenos-industriales>

² https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xdk5-pm3f/explore/query/SELECT%0A%20%20%60region%60%2C%0A%20%20%60c_digo_dane_del_departamento%60%2C%0A%20%20%60departamento%60%2C%0A%20%20%60c_digo_dane_del_municipio%60%2C%0A%20%20%60municipio%60/page/aggregate

³ https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwixjdSY8qn-AhVIVzABHbHTAKgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.finagro.com.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffanexo_municipios_pdet_zomac.xlsx&usq=AOvVaw3vRuY9rL1nF-5IwT5oN7S2

proporciones de los municipios beneficiados ya que precisamente las definiciones o clasificaciones realizadas por la legislación citada procura concentrar esfuerzos hacia a las zonas afectadas y vulnerables de Colombia.

Conclusiones

El PL 304 pretende ampliar el incentivo a la totalidad de municipios art. 2 P 304 de 2022c: “Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios del país por un período de cuatro (4) años”.

Se considera que la ampliación del incentivo de obras por impuestos a todos los municipios del país va en contra del enfoque de equidad y cierre de brechas en el territorio, esto debido a que se pretende establecer un trato homogéneo a territorios que son distintos y por ende presentan distintas necesidades. En ese sentido, se abre la posibilidad de desincentivar la inversión en las zonas más vulnerables del país y en cambio, propender por incentivar la inversión en zonas que sin lo dispuesto en el Proyecto de Ley 304 de 2022C, ya tenían suficiente atractivo en términos de inversión/rentabilidad.

Por último, retomando lo sancionado por la Ley 2277 de 2022, es importante resaltar la discusión llevada a cabo en el proceso legislativo de dicha ley, que entre uno de sus objetivos estaba la disminución de beneficios tributarios, una mayor equidad para los contribuyentes así como el aumento del recaudo tributario para la inversión social. La modificación que presenta el Proyecto de Ley 304 de 2022C es contrario a lo dispuesto en los artículos 26, 86 y 96 de la Ley 2277 de 2022 concertada en un amplio proceso de debate.

V. Conflicto de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar negativo al Proyecto de Ley 304/2022 Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPÍTULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TÍTULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos".

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara por Bogotá