



COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: JCN Cajas

Fecha: 24 Agosto 23

Hora: 4:20 PM

Número de Radicado: 78391

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2023

Doctor

**Carlos Alberto Cuenca Chaux**

**Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes**

Doctora

**Elizabeth Martínez Barrera**

**Secretaria Comisión Tercera Cámara de Representantes**

**ASUNTO:** Informe de ponencia negativa para segundo debate del Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara de Representantes, *Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.*

Reciban un cordial saludo,

En cumplimiento de la honrosa designación como ponente del Proyecto de Ley en asunto, presento informe de ponencia negativa solicitando su archivo con base en los argumentos presentados en el informe que adjunto a la presente misiva.

Atentamente,

  
**H.R. JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO**



## INFORME DE PONENCIA

### SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 310 DE 2022

*Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones*

## CONTENIDO

1. Trámite legislativo
2. Objeto
3. Antecedentes
4. Texto aprobado en primer debate
5. Fundamentos de ponencia
6. Conflicto de interés
7. Proposición

### 1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 30 de noviembre de 2022 por los honorables congresistas Óscar Darío Pérez, Christian Garcés Aljure, Paloma Valencia, Miguel Uribe Turbay, María Fernanda Cabal, y otros, el cual fue publicado en la Gaceta 1705 del 20 de diciembre de 2022.

El día 1 de marzo de 2023, los Honorables Representantes Jorge Bastidas Rosero, Christian Garcés Aljure (Coordinador), Carlos Carreño Marín, y Elkin Ospina Ospina fueron designados como ponentes por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes. El Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional el pasado 20 de junio de 2023.

### 2. OBJETO

La ponencia acá desarrollada expone los argumentos que sustentan el sentido negativo de la proposición que realizó sobre el Proyecto de Ley 310-22C, el cual tiene por objeto, conforme al texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, modificar la tarifa del IVA para “preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, [y] contribuir a combatir la creciente inflación”.

### 3. ANTECEDENTES

Como antecedente inmediato del Proyecto de Ley 310 del 2022 Cámara, *Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA)*, tenemos que su radicación, en noviembre de 2022, coincide con la aprobación del Proyecto de Ley

118/22 (Cámara) – 131/22 (Senado), que dio lugar a la *Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social* (Ley 2277 de 2022), la cual fue ampliamente debatida desde el 23 de agosto de 2022 hasta el 2 de noviembre del mismo año.

La Reforma Tributaria constituye un precedente legislativo de especial importancia para el sentido de la presente ponencia, en el entendido de que la identidad normativa del Proyecto de Ley 310 del 2022 coincide con la del Proyecto precedente: modificar el Estatuto Tributario. Al respecto, téngase en cuenta que la aprobación de la Reforma se dio luego de casi 3 meses de democrática discusión en el Congreso de la República, con la virtud de una amplia participación ciudadana, gremios, organizaciones, y de todas las bancadas con presencia en el Congreso.

En este contexto, resulta trascendental precisar que, durante la discusión de la Reforma, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) estimaron que no existe margen fiscal para modificar la tarifa general del IVA en el corto plazo. Bajo esta previsión fiscal, el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 derogó el artículo 37 y conexos de la Ley 2155 de 2021, el cual autorizaba al Gobierno para realizar hasta 3 días sin IVA sobre determinados productos.

De modo que la presentación del Proyecto 310-22C se da inmediatamente a la aprobación de un proyecto de ley en el que se concluyó, después de tres meses de análisis tributario, que fiscalmente es inconveniente modificar la tarifa del IVA.

No obstante este precedente, el Proyecto objeto de ponencia se radicó con una exposición de motivos insistente en la reducción de la tarifa general del IVA como un mecanismo eficaz para disminuir la inflación en bienes de necesidad básica para los hogares de bajos ingresos económicos.

Además, el primer debate de este proyecto de ley coincidió con el trámite del Proyecto de Ley 392-23C *Por medio del cual se reduce la tarifa del IVA en tiquetes aéreos hasta 2025*, archivándose éste para incorporar su contenido normativo a la ponencia para primer debate del Proyecto 310-22C presentada por el honorable representante Christian Garcés y publicada en la Gaceta 476 de 2023.

Finalmente, se lee en la exposición de motivos originaria del Proyecto 310-22C, que “reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas en Colombia es fundamental para disminuir las presiones inflacionarias y aliviar el efecto sobre los hogares de ingresos más bajos”. En consecuencia, “se propone la reducción de la tarifa del IVA desde el 19% hasta el 16%, que sin duda reduciría las presiones inflacionarias y aumentaría la capacidad adquisitiva de las familias”.

#### 4. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

**PROYECTO DE LEY No. 310 DE 2022 CÁMARA**  
*Por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas – IVA*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** Esta ley modifica los artículos 468, 468-1, 468-3 y 477 del Estatuto Tributario, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos, contribuir a combatir la creciente inflación que afecta desproporcionalmente a las personas de menores recursos, entre otras medidas para dinamizar la economía colombiana.

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónese un numeral 5 al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

5. La gasolina de aviación Jet A/ Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

**ARTÍCULO 3º.** Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario así:

5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.

**ARTÍCULO 4º.** Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario, así:

8. Las obras de arte originales que no superen los 10 SMMLV.

**ARTÍCULO 5º.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### 6. FUNDAMENTOS DE LA PONENCIA

Del estudio del Proyecto de Ley 310 de 2022 y su exposición de motivos se concluye que dicho proyecto presenta inconsistencias tanto en su argumentación económica como en lo relativo a la técnica legislativa, que, a la postre, podrían derivar en vicios de trámite por soslayarse elementos que son de la esencia de la ley. En tal sentido, a continuación se presentan los fundamentos de la ponencia bajo los títulos de legislativos y económicos:

##### **Legislativos**

En primer lugar, la exposición de motivos originaria del proyecto 310-22C *Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA)*, es incongruente con el objeto y el contenido normativo del texto aprobado en primer



debate, toda vez que la parte motiva del proyecto, publicada en la Gaceta 1705 de 2022, en el título “OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY” anuncia expresamente que:

*El presente proyecto de ley tiene por objetivo modificar el artículo 468 del Estatuto Tributario [...] y así contribuir a la equidad y progresividad del sistema impositivo. Lo anterior, con el propósito de preservar y mejorar la capacidad adquisitiva de los colombianos y contribuir a combatir la creciente inflación (Gaceta del Congreso 1705, p. 21, 2022)*

De lo que se colige, al contrastarse con el texto aprobado en primer debate y reproducido en esta ponencia en el numeral 4, que en ninguna parte del texto se hace modificación de la tarifa general del IVA (art. 468 del E.T.), tal y como se expresa en la exposición de motivos original del proyecto 310-22C. Además, en ninguna parte de la misma sección motivante del Proyecto se demuestra cómo la disminución del IVA en el sector aeroportuario conduciría a una “mayor equidad y progresividad del sistema impositivo”.

Por lo demás, aun cuando en posterior debate se incluyese la modificación al artículo 468 E.T. inicialmente radicada y confirmada en el artículo 2 de la ponencia para primer debate presentada por el doctor Christian Garcés, el P.L. 310-22C no cuenta en su acervo argumental con motivaciones que sustenten las modificaciones tributarias propuestas en el proyecto de ley para los tiquetes aéreos y la gasolina de avión.

Por lo tanto, desde ya se advierte en esta ponencia la inconstitucionalidad en el trámite del presente proyecto de ley debido al yerro de fondo en la estructura de la prospecta ley, comoquiera que el texto aprobado transita sin exposición de motivos válida.

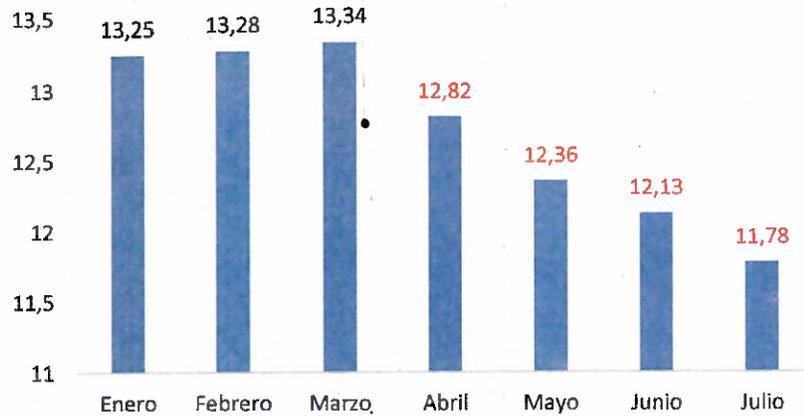
## **Económicos**

Teniendo en cuenta que el argumento central del proyecto de ley consiste en que “reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas en Colombia es fundamental para disminuir las presiones inflacionarias y aliviar el efecto sobre los hogares de ingresos más bajos”, se deduce que, para los autores, existe una relación causa-efecto entre el IVA y la inflación, sosteniendo que a mayor IVA, mayor inflación, concluyendo que reducir el IVA induciría una disminución de la inflación.

Al respecto, hay que señalar que el comportamiento reciente de la inflación, lejos de mostrar una relación causa-efecto entre IVA e inflación, sugiere la independencia de dichas variables. Conforme a la gráfica 1, es notable que, de marzo a julio del presente año, la inflación ha registrado una disminución al pasar del 13,3% al 11,78%

manteniéndose constante la tarifa del IVA. Dicho fenómeno demuestra que los movimientos en la inflación responden a otros factores diferentes al IVA.

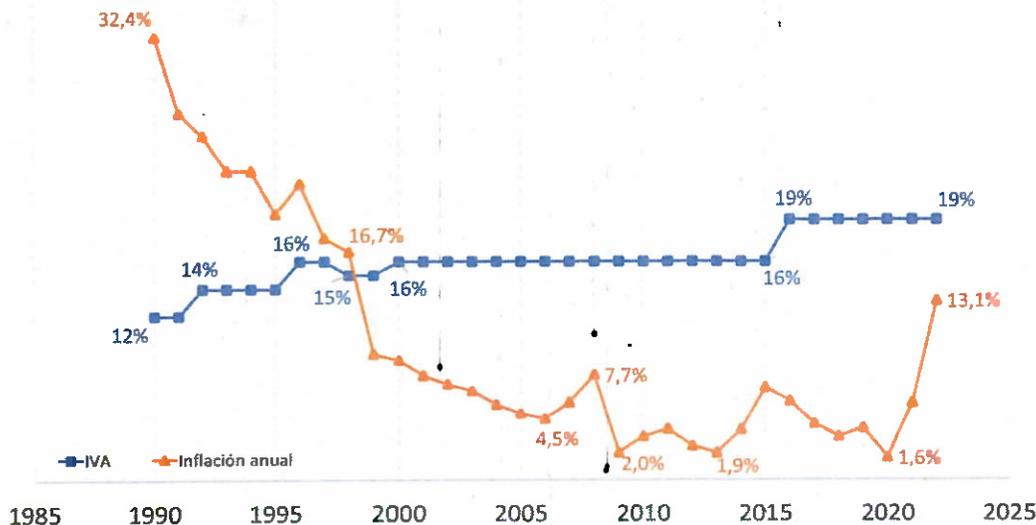
**Gráfica 1. Inflación total, año 2023**



Fuente: datos Banco de la República (agosto, 2023), gráfico UTL Jorge Bastidas.

Desde otra perspectiva de análisis, al comparar la evolución de la tarifa del IVA y de la inflación, encontramos que no existe una correlación positiva o negativa entre ambas variables, mas de la gráfica 2 puede concluirse que las curvas de inflación y de tarifa del IVA registran comportamientos tan diferenciados que resulta incongruente toda conclusión que afirme la existencia de una relación entre estas variables.

**Gráfica 2. IVA vs. Inflación (IPC), 1990 - 2022**



Fuente: datos Banco de la República, DIAN. Gráfico UTL Jorge Bastidas.

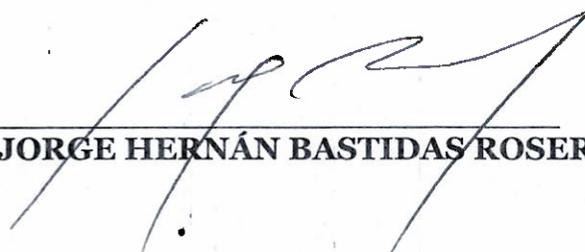
## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del régimen del conflicto de intereses, en particular lo relativo a los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, declaro que no concurren en mi calidad de ponente circunstancias o eventos que configuren un conflicto de interés para discutir y votar el Proyecto de Ley 310 de 2022C *Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.*

## 7. PROPOSICIÓN

Archívese el Proyecto de Ley 310 de 2022 Cámara de Representantes *Por medio de la cual se modifican las tarifas del impuesto sobre las ventas (IVA) y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

  
H.R. JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO

