

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°118/2023 CÁMARA "Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del estatuto tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental"**


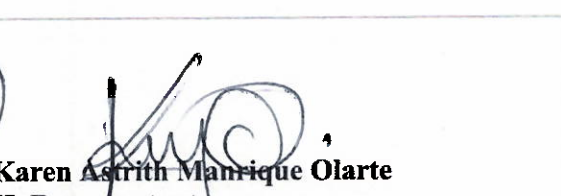
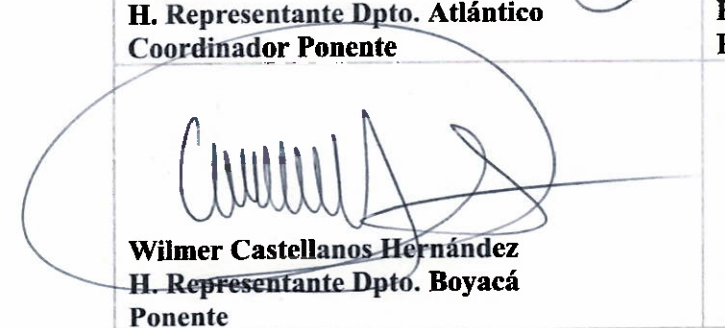
**Honorable Representante**  
**Carlos Alberto Cuenca Chaux**  
Presidente  
Comisión Tercera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Bogotá

**Dra Elizabeth Martínez Barrera**  
Secretaria  
Comisión Tercera de Cámara



**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N°118 de 2023 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 para primer debate al Proyecto de Ley No. 118/2023 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del estatuto tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental"

 <b>Armando Zabaraín D'arce</b> H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 <b>Karen Astrith Manrique Olarte</b> H. Representante Ponente
 <b>Wilmer Castellanos Hernández</b> H. Representante Dpto. Boyacá Ponente	

## 1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 10 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

1. Contenido
2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento y Antecedentes normativos del proyecto de ley.
5. Conveniencia del Proyecto de ley.
6. Pliego de modificaciones
7. Conflicto de Interés
8. Impacto fiscal
9. Proposición.
10. Texto que se propone para primer debate en la comisión tercera constitucional de la cámara de representantes para primer debate del proyecto de ley n°118/2023 cámara.

## 2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 118 de 2023 de Cámara titulado originalmente “**Por medio de la cual se modifica el artículo 468- 1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental**”, fue radicado el día 8 de agosto de 2023, por los Honorables Congressistas Jorge Alexander Quevedo Herrera, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Gerardo Yepes Caro, Karen Juliana López Salazar, José Alejandro Martínez Sánchez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Juan Camilo Londoño Barrera y Julio Roberto Salazar Perdomo ante la Secretaria General de la Corporación. El documento del Proyecto de Ley y su correspondiente exposición de motivos reposa en la Gaceta n°1080 de 2023.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 27 de septiembre de 2023, donde fueron designados como coordinador ponente el H.R. Armando Antonio Zabarain D’Arce y como ponentes los HR Karen Astrith Manrique Olarte y Wilmer Castellanos Hernández

## 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este Proyecto de Ley tiene como objeto principal, con base en los primeros artículos y en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado, entregar una exención tributaria para la adquisición de algunos productos de uso agrícola a aquellos propietarios de predios sobre los cuales recaiga un acuerdo de conservación ambiental, siempre y cuando el inmueble se encuentre en jurisdicción de los departamentos más afectados por el fenómeno de la deforestación.

La iniciativa en mención se compone de 5 artículos, y referencian las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1:** Objeto del proyecto de ley.
- **Artículo 2:** Adiciona un párrafo al artículo 468-1 del Estatuto Tributario.
- **Artículo 3:** Limitación de aplicación de la exención tributaria dispuesta en artículo 2.
- **Artículo 4:** Orden de reglamentación a Gobierno Nacional.
- **Artículo 5:** Vigencia de la ley.

#### 4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

De la misma manera, como afirman los autores de la iniciativa, *“Este proyecto de Ley de carácter parlamentario busca modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, lo anterior con la finalidad de fomentar la suscripción de acuerdos de conservación ambiental, teniendo como contraprestación una exención total del IVA de algunos productos de uso agrícola, siempre y cuando se utilicen en actividades sostenibles ambientalmente y que no generen un peligro para el bosque y las áreas de reserva forestal ubicadas en las diferentes latitudes de esta Nación.”*

#### 5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Para empezar a analizar la conveniencia del proyecto de ley, conviene primero traer a colación los principales argumentos esgrimidos en la exposición de motivos del Proyecto de Ley bajo estudio de los ponentes:

- *“El presente proyecto de Ley se presenta en un momento en el cual los bosques a nivel global se están perdiendo rápidamente, Colombia no es la excepción, el problema es que el cambio de uso de suelo no necesariamente es el resultado de un proceso de asignación eficiente de recursos, por lo que la deforestación puede no ser óptima”<sup>2</sup>.*
- *“Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el periodo entre 2001 y 2021, la Amazonia perdió al menos 1,8 millones de hectáreas (ha), lo que estimó un promedio de 88.490 ha, anualmente. Así mismo, se aseguró que, en comparación del primer semestre de 2021, la deforestación en esta zona del país en los primeros seis meses de 2022, aumentó un 11% con 54.460 ha y se estima que la tendencia al alza continúe. Las cifras indican que, durante el primer trimestre del 2021, se deforestaron en el país al menos 45.000 hectáreas, cifra que se incrementó a 50.400 para el mismo periodo del 2022”<sup>3</sup>.*
- *“El Gobierno Nacional manifiesta que la situación de la Amazonia Colombiana mejoró de manera ostensible en materia de cifras sobre la deforestación, región que desde hace varios años concentra entre el 60 % y 70 % de la deforestación en el país. En 2022, la pérdida de bosques en la región amazónica disminuyó en los tres departamentos que usualmente encabezan el listado con las mayores pérdidas forestales: Guaviare (-34 %), Caquetá (-31 %) y Meta (-25 %)“<sup>4</sup>.*

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley Número 118 De 2023 Cámara. “por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”. Gaceta 1080 de 2023. Página 20.

<sup>2</sup> ibid.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley Número 118 De 2023 Cámara. “por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”. Gaceta 1080 de 2023. Página 20.

<sup>4</sup> Proyecto de Ley Número 118 De 2023 Cámara. “por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”. Gaceta 1080 de 2023. Página 22.

- **Acuerdos de Conservación ambiental:** *“Es un pacto entre una comunidad y un grupo o persona que podría ser un Gobierno, una organización sin ánimo de lucro, una fundación o entidad de carácter privado que financien un proyecto de conservación. Lo que se busca con el referido acuerdo es realizar compromisos de carácter específico para proteger sus tierras, como mantener los bosques en pie sin talarlos con la posibilidad de adelantar actividades agrícolas sostenibles”<sup>5</sup>.*
- *“La finalidad del presente proyecto es entregar unas prerrogativas en materia tributaria, para aquellos propietarios de predios ubicados en zonas verdes de nuestra nación que tengan suscritos acuerdos de conservación ambiental, esto con el fin de que sigan realizando agricultura de manera sostenible en las zonas en las cuales estas actividades se puedan materializan según los lineamientos del acuerdo suscrito”<sup>6</sup>.*

De acuerdo con informe generado por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible el 12 de julio de 2023, fue posible inferir que *“ en 2022, la deforestación se redujo en 29,1%, respecto al año anterior, pasando de 174.103 hectáreas (ha) deforestadas en 2021 a 123.517 ha en 2022. Esta es la cifra más baja en los últimos nueve años, además de ser muy inferior al promedio de deforestación anual de las últimas dos décadas. Así mismo que la Amazonía tuvo una reducción de la deforestación de 36,4%, pasando de 111.899 ha a 71.185 ha en 2021. asimismo que la deforestación en Parques Nacionales Naturales tuvo una reducción de 12,8%”<sup>7</sup>*

Es importante resaltar también que las partidas arancelarias que quedarían sin IVA, si el proyecto de ley es aprobado son los siguientes (teniendo en cuenta que el IVA que hoy tributan es del 5%):

---

<sup>5</sup> Proyecto de Ley Número 118 De 2023 Cámara. “por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”. Gaceta 1080 de 2023. Página 23.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley Número 118 De 2023 Cámara. “por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”. Gaceta 1080 de 2023. Página 24.

<sup>7</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Gobierno Petro logra histórica reducción de la deforestación en 2022. Julio de 2023. disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-historica-reduccion-de-la-deforestacion-en-2022/#:~:text=En%202022%2C%20la%20deforestaci%C3%B3n%20se,de%20las%20C3%BAltimas%20dos%20d%C3%A9cadas>

CÓDIGO	ITEM
- 82.01	Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás.
- 82.08.40.00.00	Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas o forestales.
- 84.19.31.00.00	Secadores para productos agrícolas
- 84.24.82.90.00	Fumigadoras para uso agrícola
- 84.32	Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo.
- 84.34	Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes.
- 84.36.21.00.00	Incubadoras y criadoras.
- 84.36.29	Las demás máquinas y aparatos para la avicultura.
- 84.36.91.00.00	Partes de máquinas o aparatos para la avicultura.
- 84.38.80.10.00	Descascarilladoras y despulpadoras de café

Siguiendo la línea del proyecto de ley, según Parques Nacionales de Colombia, para el año 2019 “A través de la implementación de actividades e iniciativas impulsadas por el Apoyo presupuestario para el Desarrollo Local Sostenible – DLS, Parques Nacionales, con el acompañamiento de la Unión Europea, ha logrado **suscribir 163 acuerdos de conservación**, con familias campesinas e indígenas ubicadas en el Putumayo y el Caquetá.” (Parques Nacionales, 2019) Estos acuerdos de Conservación, según la Secretaría de Ambiente de Bogotá, son “acuerdos voluntarios entre dos o más actores que busca preservar, restaurar y realizar usos sostenibles de la biodiversidad, así como generar conocimiento ambiental, garantizando el bienestar de los ciudadanos. Los recursos para ejecutar estas acciones provienen de fuentes financieras del Estado y alianzas con privados. Los proyectos buscan principalmente conservar las condiciones ambientales de los ecosistemas en los que se firman.” (Secretaría Distrital de Ambiente, 2022)

Es importante resaltar que el Decreto 2099 de 2016 del Ministerio de Ambiente trae en su seno la definición de acuerdo de conservación ambiental. En el artículo 2.2.9.3.1.2. menciona que un acuerdo de conservación es un “mecanismo de carácter voluntario entre el titular de una licencia ambiental y el propietario, ocupante, tenedor o poseedor de un predio en el que se pactan acciones de protección, recuperación, conservación y preservación del recurso hídrico, la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos a cambio de una contraprestación en dinero o en especie”; de lo cual se puede inferir que solo los propietarios, ocupantes, tenedores o poseedores de un predio en el que se pactan acciones de protección, recuperación, conservación y preservación, para el caso puntual, en términos de contrarrestar la deforestación, pueden ser sujetos de los beneficios planteados, pero es necesario que se reglamente por parte de los entes competentes estos límites.

Así pues, después de realizada una mesa técnica entre los ponentes y el autor del proyecto de ley, se llegó a la conclusión que la iniciativa tiene un fin loable, que es atacar el problema de la deforestación en el país, pero que para lograr este fin era necesario ampliar las zonas objeto de los beneficios planteados a los Departamentos de la región Amazonia y Orinoquia, quienes tienen en sus territorios gran extensión de reservas forestales que pueden ser objeto de protección mediante acuerdos de conservación ambiental. Así mismo, reducir el número de partidas arancelarias objeto

de la exención que no guarden estrecha relación con el objeto del proyecto, y dejar en potestad de los entes del Gobierno Nacional competentes la reglamentación de los beneficios, con lo cual se sigue reduciendo el impacto fiscal y se fortalece el propósito de la iniciativa.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de analizado el articulado junto con la exposición de motivos presentada en el proyecto de ley sometido a consideración, se considera necesario realizar ajustes como se presenta a continuación:

Artículo	Modificación	Justificación
<p><b>PROYECTO DE LEY N°118 DE 2023 Cámara</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p><b>DECRETA</b></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY N°118 DE 2023 Cámara</b></p> <p><b>“Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establecen <u>una exenciónones tributarias por para quienes hayan suscrito</u> acuerdos de conservación ambiental <u>con el fin de contrarrestar el fenómeno de la deforestación”</u></b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p><b>DECRETA</b></p>	<p>Se ajusta el título para alinearlo con el articulado y mejorar su redacción.</p>
<p><b>ARTÍCULO 1 OBJETO:</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, con el fin de entregar exenciones tributarias a aquellas personas que tengan suscrito un acuerdo de conservación ambiental, lo anterior con el fin de contrarrestar el fenómeno de la deforestación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1 OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, con el fin de <del>entregar</del> <b>otorgar una</b> <del>exenciónones</del> tributarias a aquellas personas que tengan suscrito un acuerdo de conservación ambiental <del>lo anterior con el fin de</del> <b>cuya finalidad sea exclusivamente</b> contrarrestar el fenómeno de la deforestación.</p>	<p>Se delimita el objeto del Proyecto de ley para disminuir el impacto fiscal eventual que traiga el mismo, así como alinearlo al problema esbozado en la exposición de motivos sobre el tema de la deforestación.</p>
<p><b>ARTÍCULO 2:</b> Adiciónese un párrafo al artículo 468-1 del</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 468-1 del</p>	<p>Se eliminan dos ítems que no tiene relación con el</p>

<p>Estatuto Tributario, modificado por el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> Estarán excluidas las siguientes partidas arancelarias para quienes tengan acuerdos de conservación ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 82.01</li> <li>● 82.08.40.00.00</li> <li>● 84.19.31.00.00</li> <li>● 84.24.82.90.00</li> <li>● 84.32</li> <li>● 84.34</li> <li>● 84.36.21.00.00</li> <li>● 84.36.29</li> <li>● 84.36.91.00.00</li> <li>● 84.38.80.10.00</li> </ul>	<p>Estatuto Tributario, <del>modificado por el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016</del>, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO:</b> Estarán excluidas <u>del IVA</u> las siguientes partidas arancelarias para quienes <u>hayan suscrito</u> acuerdos de conservación ambiental:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 82.01</li> <li>● 82.08.40.00.00</li> <li>● <del>84.19.31.00.00</del></li> <li>● 84.24.82.90.00</li> <li>● 84.32</li> <li>● 84.34</li> <li>● <del>84.36.21.00.00</del></li> <li>● 84.36.29</li> <li>● 84.36.91.00.00</li> <li>● 84.38.80.10.00</li> </ul>	<p>tema de contrarrestar el fenómeno de la deforestación. Se mejora la redacción para dar más claridad. Se elimina la disposición modificatoria por técnica legislativa.</p>
<p><b>ARTÍCULO 3:</b> La prerrogativa señalada en el artículo anterior, será aplicada para los tres departamentos con mayor índice de deforestación según el Ministerio de Medio Ambiente o quien haga sus veces</p>	<p><b>ARTÍCULO 3.</b> La prerrogativa señalada en el artículo anterior, será aplicada <del>para los tres departamentos con mayor índice de deforestación según el Ministerio de Medio Ambiente o quien haga sus veces</del> <u>para acuerdos de conservación firmados con el fin de contrarrestar el fenómeno de la deforestación en los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía,</u></p>	<p>Se amplía el ámbito territorial de aplicación teniendo en cuenta</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la dificultad que puede resultar la variación anual de los departamentos que tengan los mayores índices de deforestación en el país para el recaudo y la fiscalización del tributo.</li> </ol>

	<u>Guaviare, Vaupés, Vichada, Caquetá y Meta.</u>	2. La importancia de no excluir otras zonas que contienen también grandes zonas de reservas forestales para proteger el medio ambiente.
<b>ARTÍCULO 4:</b> El gobierno nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la aplicación de las prerrogativas aquí contenidas en las entidades territoriales a las que se refiere el artículo 3.	<del>ARTÍCULO 4. El gobierno nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la aplicación de las prerrogativas aquí contenidas en las entidades territoriales a las que se refiere el artículo 3.</del> <b><u>Reglamentación. Dentro de los siguientes 3 meses a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible reglamentará la forma en la cual se firmen y se hagan efectivos los acuerdos de conservación que puedan ser objeto de la presente ley. Así mismo, la DIAN reglamentará la forma mediante la cual se puede acceder a los beneficios tributarios descritos en la presente ley.</u></b>	Se dan funciones específicas a Ministerio de Ambiente y DIAN para que sean estos entes los que delimiten el acceso a los beneficios tributarios y así seguir reduciendo el posible impacto fiscal del proyecto de ley.
<b>ARTÍCULO 5.</b> La presente Ley rige a partir de su fecha de promulgación.	<b>ARTÍCULO 5.</b> La presente Ley rige a partir de su fecha de promulgación.	Sin modificaciones.

## 7. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:



*“(…) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*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.”*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

*“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 fusione 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.*

*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.*

*PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”*

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>8</sup>, estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”*

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>9</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

*“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”*

---

<sup>8</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

<sup>9</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurrido en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

## 8. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

*“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto original).*

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

*“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado.*

con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto original).



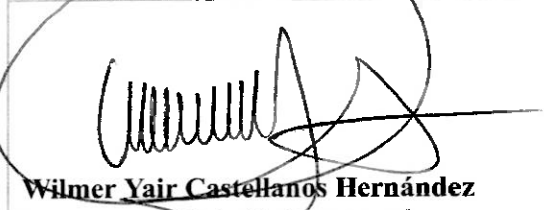
Adicional a lo anterior, el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece que el análisis de impacto fiscal podrá allegarse “en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República” en ese sentido, se somete a consideración la presente ponencia para discusión y aprobación del proyecto de ley en primer debate, el cual puede continuar su trámite en la corporación sin el concepto respectivo emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Colombia. (2023). Gaceta 1080 de 2023. Proyecto de ley 118/2023 Cámara “Por medio de la cual se modifica el artículo 468- 1 del Estatuto Tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-075 de 2022 (Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo).
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 2099 de 2016. "Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la "Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales" y se toman otras determinaciones". Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78858>
- Parques Nacionales. (2019). “163 acuerdos de conservación han sido firmados por las comunidades de Putumayo y Caquetá” . Documento electrónico. Disponible en: <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/desarrollo-local-sostenible/multimedia-2/117-familias-campesinas-han-firmado-xx-acuerdos-de-conservacion-en-las-areas-protegidas-de-putumayo-y-caqueta/>
- Secretaría Distrital de Ambiente. “Secretaría de Ambiente y Universidad de La Salle firman acuerdo de conservación en 17 hectáreas”. Documento electrónico. Disponible en: [https://www.ambientebogota.gov.co/archivo-de-noticias/-/asset\\_publisher/zgSxIILtEx3/content/acuerdos-de-conservacion-el-distrito-siguc-articulando-y-uniendo-esfuerzos-con-la-academia-para-reverdecer-la-ciudad#:~:text=Un%20acuerdo%20de%20conservaci%C3%B3n%20es,conocimiento%20y%20apropiaci%C3%B3n%20del%20territorio.](https://www.ambientebogota.gov.co/archivo-de-noticias/-/asset_publisher/zgSxIILtEx3/content/acuerdos-de-conservacion-el-distrito-siguc-articulando-y-uniendo-esfuerzos-con-la-academia-para-reverdecer-la-ciudad#:~:text=Un%20acuerdo%20de%20conservaci%C3%B3n%20es,conocimiento%20y%20apropiaci%C3%B3n%20del%20territorio.)

## 10. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 118/2023 Cámara **“Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del estatuto tributario y se establecen exenciones tributarias por acuerdos de conservación ambiental”**, de acuerdo al texto definitivo que se propone para primer debate.

 <p><b>Armando Zabaráin D'arce</b> <b>H. Representante Dpto. Atlántico</b> <b>Coordinador Ponente</b></p>	 <p><b>Karen Astrith Manrique Olarte</b> <b>H. Representante CITREP</b> <b>Ponente</b></p>
 <p><b>Wilmer Yair Castellanos Hernández</b> <b>H. Representante Dpto. Boyacá</b> <b>Ponente</b></p>	

**11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
N°118/2023 CÁMARA**

**PROYECTO DE LEY N°118 DE 2023 Cámara**

**“Por medio de la cual se modifica el artículo 468-1 del Estatuto Tributario y se establece una exención tributaria para quienes hayan suscrito acuerdos de conservación ambiental con el fin de contrarrestar el fenómeno de la deforestación”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1 OBJETO:** La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, con el fin de otorgar una exención tributaria a aquellas personas que tengan suscrito un acuerdo de conservación ambiental cuya finalidad sea exclusivamente contrarrestar el fenómeno de la deforestación.

**ARTÍCULO 2:** Adiciónese un párrafo al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO:** Estarán excluidas del IVA las siguientes partidas arancelarias para quienes hayan suscrito acuerdos de conservación ambiental:




- 82.01
- 82.08.40.00.00
- 84.24.82.90.00
- 84.32
- 84.34
- 84.36.29
- 84.36.91.00.00
- 84.38.80.10.00

**ARTÍCULO 3:** La prerrogativa señalada en el artículo anterior, será aplicada para acuerdos de conservación firmados con el fin de contrarrestar el fenómeno de la deforestación en los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Caquetá y Meta.

**ARTÍCULO 4. Reglamentación.** Dentro de los siguientes 3 meses a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la forma en la cual se firmen y se hagan efectivos los acuerdos de conservación que puedan ser objeto de la presente ley. Así mismo, la DIAN reglamentará la forma mediante la cual se puede acceder a los beneficios tributarios descritos en la presente ley.

**ARTÍCULO 5.** La presente Ley rige a partir de su fecha de promulgación.

De los Honorables Congresistas,

 <p><b>Armando Zabarain D'arce</b> H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente</p>	 <p><b>Karen Astrith Manrique Olarte</b> H. Representante Ponente</p>
 <p><b>Wilmer Yair Castellanos Hernández</b> H. Representante Ponente</p>	