

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

Proyecto de Ley N° 305 de 2023 Cámara

"Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos"

Bogotá, D. C., 22 de febrero de 2023.

Doctor

Carlos Alberto Cuenca Chaux

Presidente Comisión Tercera de Cámara de Representantes

Doctora

Elizabeth Martínez Barrera

Secretaria Comisión Tercera de Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley No. 305 de 2023, Cámara.



Cordial Saludo.

En cumplimiento de la designación de ponente para el primer debate, efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar ponencia **negativa** al Proyecto de Ley No. 305 de 2023 "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicables a la gasolina y ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos". El informe de ponencia para primer debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: i.) Aspectos generales del proyecto de ley, ii) Trámite Legislativo, iii) Objeto, iv) Contenido del Proyecto de Ley v) Conflicto de intereses vi) Argumentos que justifican la ponencia negativa vii) proposición a la Comisión Tercera Constitucional.



JOSE ALBERTO TEJADA ECHEVERRI

Representante a la Cámara por el Valle.

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por: <u>Juan Carlos</u>	
Fecha: <u>28 Febrero 2024</u>	
Hora: <u>1:20 PM</u>	
Número de Radicado: <u>8889</u>	

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

i) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

- **Título:** Proyecto de Ley 305 de 2023 "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y acpm y se adoptan medidas por la estabilización de precios de los mismos".
- **Autor:** H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett.
- **Ponentes Coordinadores:** H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Armando Antonio Zabarrain De Arce, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. José Alberto Tejada Echeverry.
- **Fecha de radicación:** 21/11-2023.
- **Tipo de Ley:** Ordinaria.
- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público.

ii) TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 21 de noviembre de 2023, por el honorable representante Wadith Alberto Manzur Imbett, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1679.

Cabe resaltar que el 18 de diciembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes nombró como ponentes a los representantes Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Armando Antonio Zabarrain De Arce, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. José Alberto Tejada Echeverry.

iii) OBJETO

El presente proyecto de ley busca eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, para disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno Nacional, buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el fondo para la estabilización de precios de la gasolina y el petróleo –FECF, queriendo aportar en el control del aumento del costo de vida en los hogares de clase media y baja de nuestro país.

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

i) ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

- **Título:** Proyecto de Ley 305 de 2023 "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y acpm y se adoptan medidas por la estabilización de precios de los mismos".
- **Autor:** H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett.
- **Ponentes Coordinadores:** H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Armando Antonio Zabaráin De Arce, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. José Alberto Tejada Echeverry.
- **Fecha de radicación:** 21/11-2023.
- **Tipo de Ley:** Ordinaria.
- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público.

ii) TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley fue radicado el 21 de noviembre de 2023, por el honorable representante Wadith Alberto Manzur Imbett, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1679.

Cabe resaltar que el 18 de diciembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes nombró como ponentes a los representantes Wadith Alberto Manzur Imbett, H.R. Armando Antonio Zabaráin De Arce, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín, H.R. José Alberto Tejada Echeverry.

iii) OBJETO

El presente proyecto de ley busca eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, para disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno Nacional, buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el fondo para la estabilización de precios de la gasolina y el petróleo -FECF, queriendo aportar en el control del aumento del costo de vida en los hogares de clase media y baja de nuestro país.

iv) CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con once (7) artículos, en los que se incluyen las siguientes disposiciones:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023

"Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto. El presente proyecto de ley busca eliminar impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno Nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el fondo para la estabilización de precios de la gasolina y el petróleo-FECP.

ARTÍCULO 2º. Elimínese el artículo 218 de la ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

~~"ARTÍCULO 218. Modifíquese el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:~~

~~Artículo 167. Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. El hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM es la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM.~~

~~El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio.~~

~~Son responsables del impuesto el productor o el importador de los bienes sometidos al impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.~~

~~PARÁGRAFO 1o. Se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diésel número 2, electro combustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico químicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor. Se exceptúan aquellos utilizados para generación eléctrica en Zonas No Interconectadas, el turbo combustible de aviación y las mezclas del tipo IFO utilizadas para el funcionamiento de grandes naves marítimas. Se entiende por gasolina, la gasolina corriente, la gasolina extra, la nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que se pueda utilizar como carburante en motores de combustión interna diseñados para ser utilizados con gasolina. Se exceptúan las gasolinas del tipo 100/130 utilizadas en aeronaves.~~

~~PARÁGRAFO 2o. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación, en consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.~~

~~PARÁGRAFO 3o. Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.~~

~~PARÁGRAFO 4o. El impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.~~

~~PARÁGRAFO 5o. Facúltese al Gobierno nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República."~~

ARTÍCULO 3º. Elimínese el artículo 219 de la ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

~~"ARTÍCULO 219. A partir del 1o de enero de 2017 el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012, el cual quedará así:~~

~~Artículo 168. Base gravable y tarifa del impuesto a la gasolina y al ACPM. El Impuesto Nacional a la gasolina corriente se liquidará a razón de \$490 por galón, el de gasolina extra a razón de \$930 por galón y el Impuesto Nacional al ACPM se liquidará a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM de acuerdo con la presente ley, distintos a la gasolina extra, se liquidarán a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023.~~

~~PARÁGRAFO 1o. El valor del Impuesto Nacional se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior, a partir del primero de febrero de 2018."~~

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 220 de la ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el primer inciso del artículo 9o de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1o de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

ARTÍCULO 220. Modifíquese el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 173. Modifíquese el primer inciso del artículo 9o de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1o de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

~~En todos los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera del país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de aranceles. e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.~~

ARTÍCULO 5º. Elimínese el artículo 444 del decreto 624 de 1989.

~~ARTICULO 444. RESPONSABLES EN LA VENTA DE DERIVADOS DEL PETROLEO. Son responsables del impuesto en la venta de productos derivados del petróleo, los productores, los importadores, los vinculados económicos de unos y otros, los distribuidores mayoristas y/o comercializadores industriales.~~

~~PARÁGRAFO. De conformidad con el artículo 488 del Estatuto Tributario, el impuesto sobre las ventas facturado en la adquisición de productos derivados del petróleo, podrá ser descontado por el adquirente, cuando este sea responsable del impuesto sobre las ventas, los bienes adquiridos sean computables como costo o gasto de la empresa y se destinen a operaciones gravadas con el impuesto sobre las ventas o a operaciones exentas.~~

~~Cuando los bienes adquiridos se destinen indistintamente a operaciones gravadas, exportaciones y operaciones excluidas del impuesto, y no fuere posible establecer su imputación directa a unas y otras, el cómputo de dicho descuento se efectuará en proporción al monto de las operaciones gravadas del período fiscal correspondiente.~~

~~Cuando los bienes de que trata este artículo sean adquiridos a un distribuidor no responsable del IVA por la venta de tales bienes, para efectos de que el adquirente responsable pueda descontar el IVA implícito en el precio del producto, el distribuidor minorista certificará al adquirente, por cada operación, el valor del IVA que le haya sido liquidado por parte del distribuidor mayorista en la adquisición de los bienes.~~

ARTÍCULO 6°. Elimínese el artículo 1.3.1.12.18 del decreto 1625 de 2016.

~~ARTÍCULO 1.3.1.12.18. Exclusión del impuesto sobre las ventas para los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera. Para efectos de la exclusión contemplada en el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, los distribuidores mayoristas debidamente autorizados por el Ministerio de Minas y Energía, que tengan a su cargo la función de distribución y/o comercialización de combustibles en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, deberán certificar al correspondiente productor o importador de derivados del petróleo, el volumen máximo de ventas de combustibles tipo gasolina y ACPM objeto de este beneficio en dichos municipios.~~

~~La certificación deberá entregarse al productor o su vinculado económico a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente a aquel en el que el distribuidor mayorista o comercializador industrial realizó la venta del combustible en las condiciones señaladas en el inciso anterior.~~

~~La certificación se realizará con base con los soportes de ventas realizadas por el distribuidor mayorista o comercializador industrial en los~~

~~departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera durante el mes anterior.~~

~~De acuerdo con la certificación expedida por el distribuidor mayorista o comercializador industrial, el productor, importador o vinculado económico de uno y otro realizará una nota crédito a la factura con el fin de reconocer la exclusión del impuesto sobre las ventas facturado y procederá a realizar su reembolso, correspondiente a las operaciones excluidas debidamente certificadas.~~

~~PARÁGRAFO. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no estará excluido del impuesto sobre las ventas, ni exento de arancel ni del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Se entenderá por grandes consumidores aquellos que consuman volúmenes iguales o superiores a 100.000 galones mensuales".~~

ARTÍCULO 7º. Vigencia y derogatorias. La presente rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012 y las disposiciones aplicables a la gasolina, ACPM y mezclas de ACPM-Biocombustibles establecidas en la resolución 0012 del 31 de enero de 2023 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN.

v) 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, declaró que no concurren en mi condición de ponente circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés para discutir y votar el Proyecto de Ley 305 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos".

vi) ARGUMENTOS QUE JUSTIFICAN LA PONENCIA NEGATIVA

En Colombia el impacto fiscal de mediano y largo plazo, está garantizado con el marco legal de la Ley No. 819 de 2003, por lo que se considera norma de obligatorio cumplimiento, ya que el acatamiento de la preceptiva anterior tiene relación con el adecuado manejo de las finanzas públicas, lo que entra a incluir cualquier impacto fiscal de cualquier proyecto de ley o decisión gubernamental que llegue a implicar gasto u otorgue beneficios tributarios.

Por otra parte, es hecho notorio en Colombia, que, como las decisiones legislativas y judiciales, pueden llegar a afectar la economía o las finanzas del país, es necesario acudir al Ministerio de Hacienda, respecto de los precitados temas, aspecto que busca preservar el principio de legalidad.

Así mismo, es de resaltar que la Sentencia C-170 del 2021,¹ de la Corte Constitucional, cuando analizó la constitucionalidad de la Ley 2031 del 2020, que aprobó un acuerdo entre Colombia y Francia, relacionado con cooperación financiera, en control automático, la Corte cambió su posición en relación al alcance del artículo 7º de la Ley 819 del 2003 y modificó la regla constitucional vigente. este ajuste es relevante, porque cambia el parámetro de constitucionalidad y, de acuerdo con los términos de la propia sentencia, aplica para todos los proyectos que se aprueben en adelante.

Por lo tanto, el deber general indica que, cuando en un proyecto de ley se prevea una orden de gasto o un beneficio tributario, se debe hacer explícito en todo momento el impacto fiscal del mismo y su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (MFMP).

De la precitada sentencia se interpreta tres deberes específicos:

(i) El autor de la iniciativa tiene el deber de incluir de forma expresa, en las exposiciones de motivos, un análisis mínimo de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingresos para su financiación, este deber se replica durante todo el trámite y su evidencia debe quedar en las ponencias que se deben presentar ante las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes. (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene el deber de pronunciarse sobre la consistencia del anterior análisis y expedir un concepto en el que se muestre la relación del análisis de costos fiscales con el MFMP, en cualquier momento durante el trámite de aprobación ante el Congreso. (iii) Solo en los casos en los que se trate de un proyecto de iniciativa suya, el Gobierno Nacional tiene el deber de identificar o establecer una fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, que debe ser aprobado por el Ministerio de Hacienda.

¹ Sentencia C-170 de 2021. Unificó el tratamiento de la obligación de analizar el impacto Fiscal de los Proyecto de Ley tanto de iniciativa del congreso como gubernamental.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, la posición vigente hasta la fecha, contenida, en líneas generales en las sentencias C-315 del 2008² y C-110 del 2019,³ plantea dos escenarios.

En el primero, cuando el proyecto no es de iniciativa gubernamental, se materializan los deberes de los congresistas y el del Ministerio de Hacienda.

La evaluación de los congresistas de las incidencias fiscales del proyecto es el elemento clave que le da validez al procedimiento legislativo. Incluso, si el ministerio ha incumplido con su deber o se ha opuesto al proyecto, no se afecta su constitucionalidad. Este deber de valoración es más intenso si el Ministerio de Hacienda, rinde su informe, pues los congresistas tienen el deber de estudiarlo con mayor cuidado.

En el segundo, cuando el proyecto es de iniciativa del Gobierno Nacional, el cumplimiento de los deberes a su cargo y, en particular, los del Ministerio de Hacienda, determina la validez de la ley que se expida.

"Ley 819 del 2003

(Julio 9)

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Artículo 7.

Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

² Sentencia 315 del 2008, exigencia a toda iniciativa que contraiga gasto o que otorgue beneficios tributarios.

³ Sentencia C-110 de 2019, Concepto Ministerio de Hacienda. Proyecto de iniciativa de modificación de la estructura de la administración que implica regulación de materias presupuestales.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Por otra parte, en Colombia, se han ordenado normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia de carácter fiscal, donde se han definido superávits, pasivos contingentes y establecido un marco fiscal de mediano y largo plazo, para el presupuesto nacional, y de las entidades territoriales; y la Ley 819 del 2003, lo que promueve es la consistencia del presupuesto con las metas fiscales y exige el análisis del impacto fiscal de las normas garantizando la sostenibilidad y la transparencia en la gestión de recursos públicos. Teniendo como fundamento lo anterior, cualquier erogación económica, o fiscal que deba realizar el estado debe ir soportada por conceptos eminentemente técnicos y profundos provenientes del Ministerio de Hacienda, para evitar impactos negativos de carácter económico que eventualmente lleguen a alterar las finanzas del estado y a causar eventual daño antijurídico, y como dentro del proyecto de ley no se observa hasta el momento el aporte de un concepto profundo y altamente técnico por parte del Ministerio de Hacienda, que garantice legalmente que no hay impacto fiscal o mínimamente económico, se considera inviable el proyecto por los riesgos que ello contraería para las finanzas públicas.

Finalmente, y si bien dentro del proyecto de ley se buscó justificar lo relacionado con el impacto fiscal, en gran parte amentando la autonomía del legislador, es de tener en cuenta que la problemática jurídica no radica en lo anterior, ya que el problema jurídico central es que para cumplir el objeto del proyecto primeramente tendiera que existir prueba pertinente que garantice jurídicamente que el proyecto no genera impacto fiscal, aspecto que hasta la fecha pese a que según la propuesta de los autores se solicitó, lo cierto es que no está la prueba de ello pese al esfuerzo realizado, aspecto que nos lleva a una incertidumbre jurídica.

vii) PROPOSICIÓN A LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a los honorables representantes y a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el proyecto de ley N° 305/2023C "Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos".

Cordialmente



JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca

Proyectó: Ernesto González de la Rosa.

