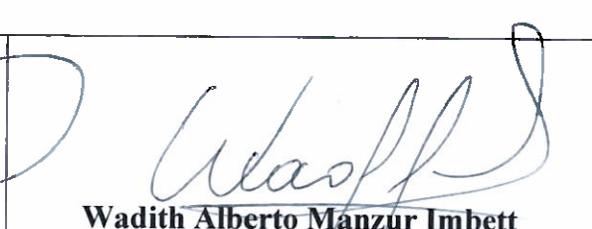


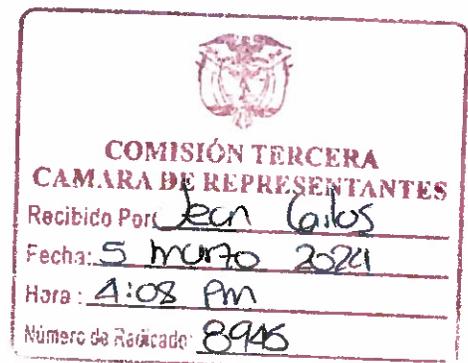
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°305/2023 CÁMARA “Por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos”

Honorable Representante.
Carlos Alberto Cuenca Chauz
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes
Bogotá

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N°305 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. 305/2023 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**”.

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Wadith Alberto Manzur Imbett H. Representante Dpto. Córdoba Coordinador Ponente
--	--



Handwritten notes:
all.
5-003-2024
4:08 PM

1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 8 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

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. Declaración de impedimentos.
7. Impacto Fiscal.
8. Proposición.
9. 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°305/2023, cámara.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley número 305 de 2023 de Cámara titulado **“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”**, fue radicado el día 21 de noviembre de 2023, por el Honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett ante la Secretaría General de la Corporación.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes la cual, mediante oficio del día 18 de diciembre de 2023, donde fueron designados como ponentes coordinadores los H.R. Armando Antonio Zabaraín D’Arce, Wadith Alberto Manzur Imbett y como ponentes los Representantes Carlos Alberto Carreño Marín y José Alberto Tejada Echeverri.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca eliminar los 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, buscando también aportar su grano de arena a controlar el aumento del costo de vida en los hogares de clase media y baja de nuestro país.

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.

Viabilidad jurídica de iniciativas legislativas en materia de impuestos

Desde el preámbulo de la Constitución Política, pasando por los primeros artículos de la Carta Política, principalmente teniendo en cuenta el artículo 2 de este texto, donde se consagran los fines del mismo, se indica:

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (Resaltado fuera de texto).

En seguida cuando se enlista los diferentes Derechos Fundamentales que rigen nuestro país y en específico para el caso la vida, honra, dignidad y salud, entre otros, debe observarse como es obligación del Estado hacer que sus habitantes vivan en un entorno de armonía.

Por su parte, en lo referente a los artículos de índole tributario encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado, por otro lado, el artículo 338 donde se consagra el principio de legalidad tributaria e indica que los tributos de orden deben tener establecidos en la ley todos los elementos del impuesto, tal como se realiza en el presente proyecto de ley, y por último el artículo 359 que establece la posibilidad de establecer rentas con destinación específica cuando se trate de inversión social.

“**ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

“**ARTÍCULO 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)

“**ARTÍCULO 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.

Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.” (Resaltado fuera de texto).

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El elevado precio de la gasolina y el ACPM representa una grave problemática económica y social para los hogares colombianos, especialmente de los estratos medios y bajos. El presupuesto familiar se ve fuertemente afectado por los frecuentes aumentos en el precio de la gasolina y el ACPM, recursos que podrían destinarse a otros rubros como alimentación, salud o educación. Ante esta situación, el presente proyecto de ley plantea una alternativa enfocada en reducir parcialmente los impuestos que se aplican a la gasolina y el ACPM en Colombia. La iniciativa también tiene como propósito contribuir a controlar el creciente déficit que acumula el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, debido a los subsidios aplicados para contener el precio interno de la gasolina y el ACPM por debajo de los precios internacionales.

La subida sostenida en los precios de la gasolina y el ACPM en Colombia durante el último año es un tema de gran relevancia dadas sus graves implicaciones económicas y sociales. Si

los precios internacionales del petróleo se incrementan, es probable que se reflejan en los precios de la gasolina en el país. El gobierno colombiano establece impuestos específicos y ad valorem sobre los precios de la gasolina, los cuales representan una parte significativa del costo final para los consumidores. Cualquier modificación en la estructura de impuestos puede impactar directamente en el precio de la gasolina.

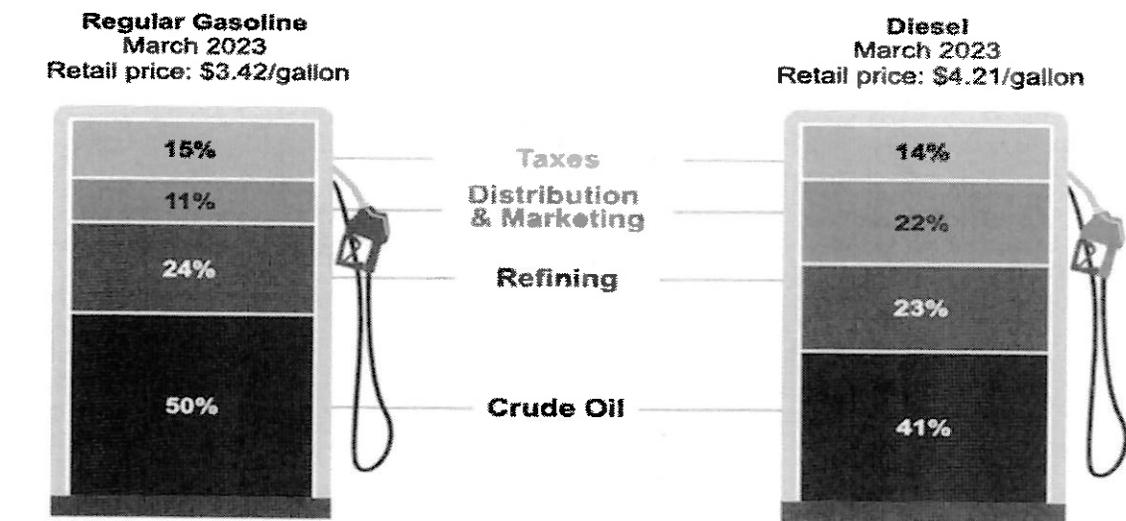
PRECIOS DE REFERENCIA GASOLINA MOTOR CORRIENTE EN ALGUNAS CIUDADES DEL PAÍS (\$/Galón)		
CIUDAD	BOGOTÁ	MONTERIA
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	8%	8%
INGRESO AL PRODUCTOR	10.678,16	10.678,16
IMPUESTO NACIONAL	610,11	610,11
IVA	474,02	474,02
IMPUESTO AL CARBONO	155,48	155,48
TARIFA MARCACIÓN	9,16	9,16
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	433,87	88,75
TARIFA DE TRANSPORTE ALCOHOL	46,72	13,05
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD		
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	12.407,51	12.028,73
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	98,75
SOBRETASA	1.448,08	1.448,08
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	14.474,11	14.095,32
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00	956,00
PERDIDA DE EVAPORACIÓN	57,90	56,38
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	84,54	334,54
PRECIO MAXIMO DE VENTA POR GALON INCLUIDA SOBRETASA	15.572,54	15.442,23

De acuerdo con la información proporcionada en la tabla anterior, que muestra los precios del galón de gasolina CORRIENTE en enero de 2024, se puede concluir que aproximadamente el 20% del costo total del galón de gasolina corresponde a impuestos. En el caso específico del ACPM, es importante destacar que el porcentaje correspondiente a impuestos a pagar representa un 18% del costo total del galón, tal como se muestra detalladamente en la siguiente tabla.

PRECIOS DE REFERENCIA ACPM EN ALGUNAS CIUDADES DEL PAÍS (\$/Galón)		
CIUDAD	BOGOTÁ	MONTERIA
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	10%	10%
INGRESO AL PRODUCTOR	5.872,40	5.872,40
IMPUESTO NACIONAL	571,27	571,27
IVA	213,45	213,45
IMPUESTO AL CARBONO	171,9	171,9
TARIFA MARCACIÓN	9,16	9,16
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	433,87	88,75
TRANSPORTE BIODCOMBUSTIBLE	53,55	59,35
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	0,00	0,00
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	7.325,60	6.986,29
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	98,75	98,75
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	7.944,12	7.604,80
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	956,00	956,00
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACIÓN DE SERVICIO	84,54	334,54
SOBRETASA	373,00	373,00
PRECIO MAXIMO DE VENTA PUBLICO ESTACION	9.357,65	9.268,33

Ante esta situación, diversos sectores y analistas argumentan que la elevada carga impositiva aplicada a los combustibles en Colombia es un factor determinante en el alto precio final que pagan los consumidores. Señalan que los impuestos que se cobran actualmente superan los de otros países de la región e incluso representan el doble frente a Estados Unidos, donde solo alcanzan alrededor del 15% del valor de la gasolina.

What we pay for in a gallon of:



eia Data source: U.S. Energy Information Administration, *Gasoline and Diesel Fuel Update*

Los impuestos aplicados a la gasolina, especialmente el denominado «impuesto nacional y territorial», tienen varios destinos. De esta forma, el impuesto nacional y territorial, recolectado a través del precio de la gasolina, se asigna a los entes gubernamentales encargados de la administración y ejecución de proyectos viales a nivel nacional, departamental y municipal.

Los recientes incrementos en el precio de la gasolina en Colombia responden principalmente a la necesidad de reducir el creciente déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles. El Gobierno ha implementado ajustes graduales al precio de la gasolina desde mediados de 2022, buscando eliminar el déficit del FEPC. Adicionalmente, se han adoptado medidas como modificar el porcentaje de mezcla de biocombustibles para contener el impacto de los altos precios internacionales del petróleo. En general, cuando el valor del combustible aumenta en el mercado internacional, se incrementa el porcentaje de etanol añadido a cada galón.

Esto ayuda a reducir el consumo de gasolina en el país y permite mantener los precios. Los incrementos graduales en el precio de la gasolina implementados por el Gobierno Nacional buscan reducir el creciente déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Este fondo presenta descalces financieros debido al alto costo que ha implicado subsidiar los precios internos frente a la escalada inflacionaria del petróleo y la gasolina en los mercados globales. Eventos los cuales han impactado los precios globales del petróleo y, en consecuencia, el precio de la gasolina.

Por ello es fundamental para el país estabilizar los precios y prevenir un déficit en la regla fiscal del país. Ante esta situación, el gobierno nacional ha tomado medidas para hacer frente al problema, implementando aumentos mensuales en el precio de la gasolina. En mayo, se registró un significativo aumento en el precio de la gasolina corriente, que ascendió en \$600 por galón. Sin embargo, a partir de octubre, se implementaron incrementos graduales en el precio.

Además, a partir del miércoles 3 de mayo, el precio de la gasolina experimentó un aumento de \$600 por galón. Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año pasado, se produjo un aumento promedio de \$200 por mes en el precio del galón de gasolina. Estudios recientes muestran que la propiedad de vehículos en Colombia ha experimentado una transformación en los últimos años. Además, es muy importante resaltar que un notable 92,2 % de los motociclistas son representantes de los estratos 1, 2 y 3 en Colombia.

En el caso de las motos, según cálculos aproximados, 11,3 millones de personas serán quienes más van a sufrir el incremento de los precios de la gasolina. En base a lo anterior, el

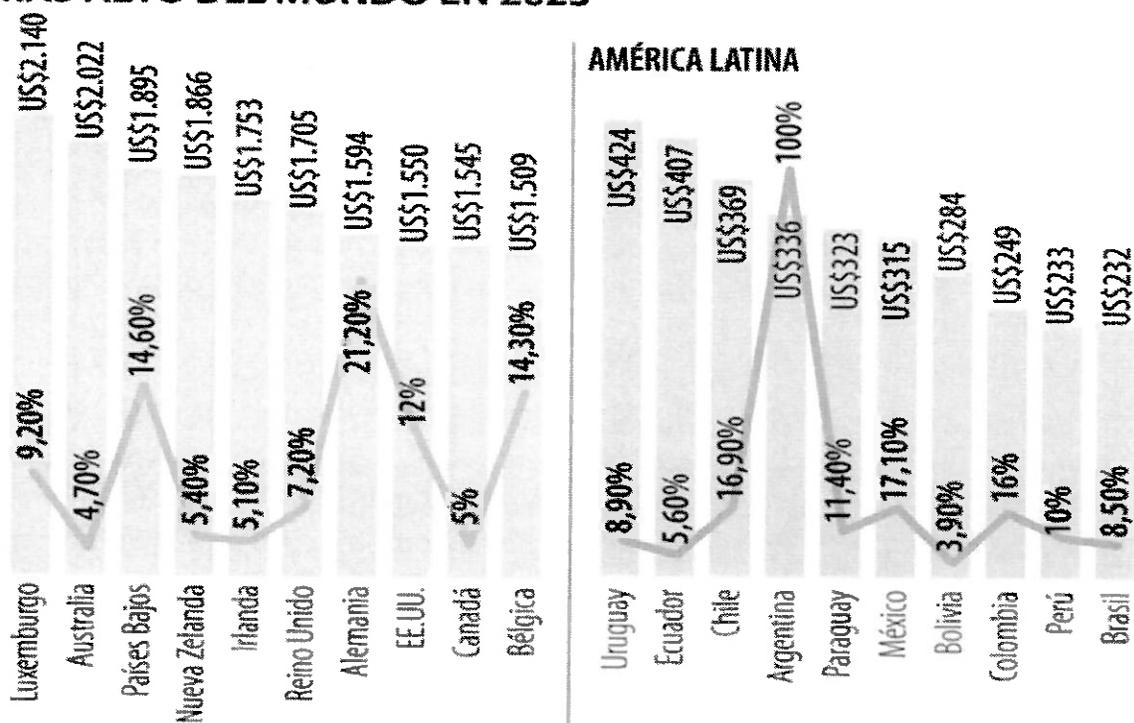
incremento en el costo de la gasolina ejerce un impacto considerable en diversas facetas de la economía, particularmente en la vida cotidiana de los ciudadanos que se ven obligados a desplazarse diariamente, así como en la logística de trasladar mercancías y alimentos. Tanto las motocicletas como los vehículos automotores representan una pieza fundamental del sustento económico de las personas, de manera que el alza en los precios se traduce en un aumento del costo de vida. Además, es crucial considerar que, en Colombia, el empleo generalizado del transporte individual es una realidad arraigada en la cotidianidad.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, la subida en el precio de la gasolina está haciendo sentir su efecto en un amplio grupo de protagonistas en Colombia a nivel general: los 17 millones de vehículos que se desplazan por sus calles y carreteras. En el caso de las motos, según cálculos aproximados, 11,3 millones de personas serán quienes más van a sufrir el incremento de los precios de la gasolina.

En base a lo anterior, el incremento en el costo de la gasolina ejerce un impacto considerable en diversas facetas de la economía, particularmente en la vida cotidiana de los ciudadanos que se ven obligados a desplazarse diariamente, así como en la logística de trasladar mercancías y alimentos. Tanto las motocicletas como los vehículos automotores representan una pieza fundamental del sustento económico de las personas, de manera que el alza en los precios se traduce en un aumento del costo de vida. Además, es crucial considerar que, en Colombia, el empleo generalizado del transporte individual es una realidad arraigada en la cotidianidad.

Por otro lado, y a pesar de las afirmaciones del gobierno sobre la asequibilidad de la gasolina en Colombia en comparación con la región, hay aspectos cruciales que merecen un análisis más profundo. La realidad del salario mínimo en Colombia, el tercero más bajo en América Latina cuando se expresa en dólares, añade un matiz importante. Como se puede apreciar en la siguiente imagen.

LOS PAÍSES CON EL SALARIO MÍNIMO MÁS ALTO DEL MUNDO EN 2023 = INCREMENTO FRENTE A 2022



Fuente: Picodi / Gráfico: LR-MN

A medida que los precios de la gasolina siguen aumentando y adicionando otros factores macroeconómicos, el impacto en el bolsillo de los colombianos se vuelve significativo en

comparación con otros países de la región e incluso del mundo, si se compara con los demás países expuestos en la anterior imagen.

La aprobación de esta iniciativa resultaría en una disminución significativa del 8.4% en el precio por galón de gasolina corriente, y un 10% en el precio por galón de ACPM.

6. 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 inhabitan 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 quieren 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 2022¹, 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 2010² 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.”

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

¹ 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.

² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

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.

7. 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.

Sin embargo, el autor de la iniciativa en la correspondiente exposición de motivos realizó un ejercicio para evaluar el impacto fiscal, al cual se trae a colación para el estudio y análisis presente:

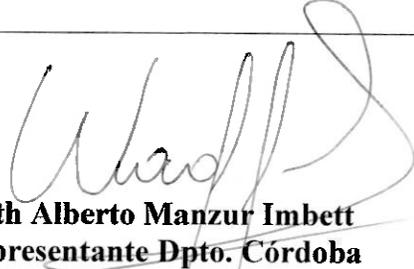
IMPACTO FISCAL IMPUESTO NACIONAL TERRITORIAL COMBUSTIBLES FOSILES				
COMBUSTIBLE	VENTAS MENSUALES POR GALON	VALOR IMPUESTO POR GALON	IMPACTO POR MES	IMPACTO ANUAL
CORRIENTE	189.7 millones	\$663.1 pesos	\$125.7 mil millones	\$1.5 billones
ACPM	191 millones	\$643.7 pesos	\$122.9 mil millones	\$1.4 billones
EXTRA	9.3 millones	\$1.258 pesos	\$11.7 mil millones	\$140 mil millones
TOTAL				\$3.1 billones

IMPACTO FISCAL IVA COMBUSTIBLES FOSILES				
COMBUSTIBLE	VENTAS MENSUALES POR GALON	VALOR IMPUESTO POR GALON	IMPACTO POR MES	IMPACTO ANUAL
CORRIENTE	189.7 millones	\$460 pesos	\$87 mil millones	\$1 billón
ACPM	191 millones	\$307 pesos	\$58.6 mil millones	\$703 mil millones
EXTRA	9.3 millones	\$696 pesos	\$6.4 mil millones	\$77 mil millones
TOTAL				\$1.7 billones

En la tabla anterior, de elaboración propia del autor de la iniciativa, se puede ver como el impacto fiscal de la medida propuesta ascendería a 3.1 billones de pesos anuales para combustibles fósiles y de 1.7 billones anuales en cuestión del IVA.

8. PROPOSICIÓN.

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicito a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 305/2023 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**”, junto con el texto definitivo que se propone para primer debate.

 Armando Zabaraín D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Wadith Alberto Manzur Imbett H. Representante Dpto. Córdoba Coordinador Ponente
--	--

9. TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY N°305/2023 CÁMARA

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 marine 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 Intereconectadas, 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.~~

~~Quando 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.~~

~~Quando 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 6º. 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.~~

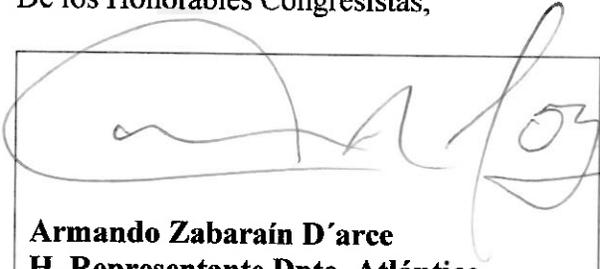
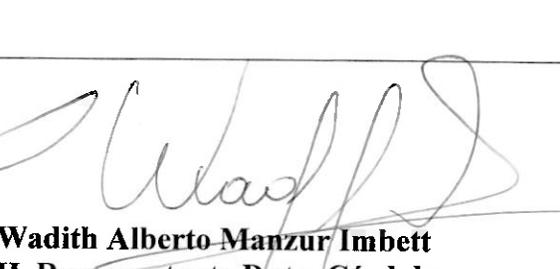
~~La certificación se realizará con base con los soportes de ventas realizadas por el distribuidor mayorista o comercializador industrial en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera durante el mes anterior.~~

~~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.

De los Honorables Congressistas,

 Armando Zabarain D'arce H. Representante Dpto. Atlántico Coordinador Ponente	 Wadith Alberto Manzur Imbett H. Representante Dpto. Córdoba Coordinador Ponente
--	--