

Bogotá D.C., diciembre 18 de 2024.

Doctora  
**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
Presidenta  
**COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
Cámara de Representantes  
Ciudad

COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Recibido Por: EMMA ELIZABETH  
Fecha: 6 de marzo de 2025  
Hora: 11:18 AM  
Número de expediente: 1588

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 366 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y se dictan otras disposiciones"

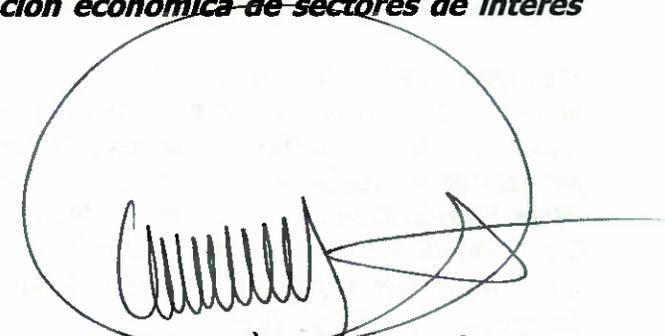
Respetada Presidenta:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 366 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y se dictan otras disposiciones"**

De los Honorables Congresistas,



**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Coordinador Ponente



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Ponente

**MARÍA DEL MAR PIZARRO**  
Ponente



**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Ponente



**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 366  
DE 2024 CÁMARA  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN  
ECONÓMICA DE SECTORES DE INTERÉS SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES"**

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del Proyecto de Ley
- II. Objeto del Proyecto de Ley
- III. Contenido del Proyecto de Ley
- IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del Proyecto de Ley
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Conceptos institucionales
- VII. Impacto fiscal
- VIII. Conflicto de intereses
- IX. Pliego de modificaciones
- X. Proposición
- XI. Texto propuesto para primer debate

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de Ley No. 366 de 2024 Cámara "*Por medio de la cual se dictan medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y se dictan otras disposiciones*", fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 1 de octubre de 2024, por los Honorables Senadores, Nadya Georgette Blei Scaff, Diela Liliana Solarte Benavides, Oscar Barreto Quiroga, José Alfredo Marín Lozano, Efraín José Cepeda Sarabia, Marcos Daniel Pineda García y los Honorables Representantes Armando Antonio Zabaraín de Arce, Jorge Alexander Quevedo Herrera y Juliana Aray Franco, publicado en la Gaceta del Congreso No. 1695 de 2024.

El 27 de noviembre de 2024 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente mediante oficio C.T.C.P. 3.3-513-2024C designo como coordinador ponente al Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure y como ponentes a los Honorables Representantes, Wilmer Yair castellanos Hernández, María del Mar Pizarro García, Saray Elena Robayo Bechara y Nestor Leonardo Rico Rico.

Una vez notificados, se procedió a solicitar concepto jurídico a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para que, en el ejercicio de sus funciones y sus competencias, presenten concepto respecto al impacto fiscal que pueda generar este proyecto de Ley.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley tiene como objeto establecer medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y desarrollo económico para las regiones, a través de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de la maquinaria pesada o amarilla con destino a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o la construcción de vivienda de interés prioritario VIP o vivienda de interés social VIS y la priorización del acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley consta de 7 artículos incluyendo la vigencia.

El artículo primero se establece el objeto de la iniciativa.

El artículo segundo señala las definiciones.

El artículo tercero adiciona un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario.

El artículo cuarto señala los requisitos para aplicar a la exención tributaria.

El artículo quinto prioriza el acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas.

El artículo sexto modifica el parágrafo 2 del artículo 53 de la ley 1762 de 2015.

El artículo séptimo trata sobre vigencia y derogatorias.

## IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido: *Las exenciones tributarias si bien comportan un beneficio tributario, hacen relación a determinados elementos subjetivos y objetivos que conforman el hecho generador, pero cuya ocurrencia impide el nacimiento de la obligación consagrada en la norma tributaria. Es decir, si bien la actividad o negocio que realiza el contribuyente se encuentran cubiertos dentro del ámbito del hecho generador del tributo, la ley permite restar el valor de este concepto del valor de la renta gravable. Las exenciones son instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar. Por esencia, el término exención implica un trato diferente respecto de un grupo de sujetos, ya que este conjunto de individuos que ab initio se encuentran obligado a contribuir son sustraídos del ámbito del impuesto. Como lo ha señalado esta Corte "a partir de su misma definición, toda exención de impuestos comporta que alguien sea excluido de antemano y por vía general del deber de Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado", definición de la cual se desprenden las dos características fundamentales de este tipos de beneficios: En primer lugar, la relativa a la exclusión de manera anticipada por parte del órgano que detenta el poder impositivo, de un conjunto de sujetos del ámbito del hecho generador del impuesto; y, por otra parte, la relativa a la*

*generalidad que debe ostentar dicha exclusión.* Sentencia C-804/01 MP. Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

**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.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

El poder tributario comprende no solamente, la facultad de establecer tributos (artículo 338 de la Constitución Política), sino que abarca también la potestad de modificarlos y determinar, de acuerdo con los criterios anteriormente planteados cierto tipo de beneficios siempre y cuando dicha medida se encuentre debidamente justificada. Al respecto, ha señalado la Corte:

"En relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno. A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos".

Ahora bien, la Corte también se ha pronunciado frente al requisito de INICIATIVA GUBERNAMENTAL en el sentido que:

*"No se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de Ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las Leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite*

*parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de Ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política” Corte Constitucional - Sentencia 354 de 2006.*

**LEY 5 DE 1993 ARTÍCULO 142.** Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias. (Subrayado y negrillas fuera del texto)

## V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Las exenciones tributarias han sido utilizadas frecuentemente por el legislador colombiano como un instrumento dinamizador de la economía, fomentando actividades económicas específicas mediante el desarrollo de un trato tributario diferencial.

Se atrae el mercado empresarial hacia el bien o servicio sobre el cual se disminuye la carga tributaria con miras impulsar el empleo, el consumo y la inversión o mejorar la productividad impactando en el bienestar social<sup>1</sup>.

Ahora bien, la industria de la construcción es el sexto sector económico más importante del país y representa el 5,1% del producto bruto interno (PBU), el 3,4% de la entrada total de la inversión extranjera directa (IED) y el 7,2% del empleo formal<sup>2</sup>.

Bajo ese entendido, la iniciativa plantea la exención del impuesto a las ventas de maquinaria pesada o maquinaria amarilla con el fin de promover la reactivación económica de dos sectores de importancia social para el país: la construcción de vivienda y el desarrollo de obras de infraestructura vial y férrea.

Al establecerse la maquinaria amarilla como bienes exentos, serán catalogados como generadores de IVA con una tarifa igual al 0% y tendrán derecho a la compensación y devolución en los términos del artículo 477 del Estatuto Tributario. De manera que, se pueda

<sup>1</sup>Córdoba Sánchez Karen Andrea (2023) Exenciones tributarias en Colombia. Un análisis del periodo 2012 - 2022. Tesis de Universidad del Rosario.

<sup>2</sup> NUMAN Colombia ver en: <https://numan.la/cual-es-la-actualidad-del-sector-de-la-construccion-en-colombia-en-2024>

influir en la estructura de costos de estos bienes y, por ende, en su precio final en el mercado.

Consideran los ponentes que para que haya una verdadera reactivación económica la destinación del uso de la maquinaria amarilla debe ser para todas las necesidades para las cuales pueda ser utilizada por el ente territorial.

### Importación de maquinaria.

En junio de 2024, las importaciones de Manufacturas fueron de US\$3.453,3 millones CIF y presentaron una disminución de 8,2% frente a junio de 2023, como resultado de las menores compras de Maquinaria y equipo de transporte (-15,3%) y Productos químicos y productos conexos (-5,8%) que aportaron en conjunto 8,4 puntos porcentuales negativos a la variación del grupo<sup>3</sup>.

Tabla 2. Importaciones según grupos de productos OMC  
Junio (2024/2023)<sup>a</sup>

Sección / Capítulo	Descripción	Junio 2023	Junio 2024	Variación %	Contribución a la variación del grupo (pp)	Contribución a la variación del total (pp)
		(Millones de dólares CIF)				
	<b>Total</b>	<b>5.015,2</b>	<b>4.660,2</b>	<b>-7,1</b>		<b>-7,1</b>
	<b>Agricultivos, alimentos y bebidas</b>	<b>699,6</b>	<b>699,1</b>	<b>-0,1</b>		<b>0,0</b>
0	Productos alimenticios y animales vivos	559,0	539,2	-3,5	2,8	-0,4
1	Bebidas y tabacos	38,7	39,3	1,7	0,1	0,0
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	60,9	66,8	9,7	0,8	0,1
4	Aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal	41,0	53,8	31,2	1,8	0,3
	<b>Combustibles y prod. de industrias extractivas</b>	<b>552,8</b>	<b>475,0</b>	<b>-14,1</b>		<b>-1,6</b>
33	Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	430,4	374,0	-13,1	-10,2	-1,1
68	Metales no ferrosos	66,2	69,2	4,5	0,5	0,1
	Demás	56,2	31,8	-43,4	4,4	-0,5
	<b>Manufacturas</b>	<b>3.760,6</b>	<b>3.453,3</b>	<b>-8,2</b>		<b>-6,1</b>
7	Maquinaria y equipo de transporte	1.647,6	1.395,7	-15,3	6,7	-5,0
5	Productos químicos y productos conexos, n.e.p.	1.105,2	1.040,9	-5,8	-1,7	-1,3
8	Artículos manufacturados diversos	382,8	365,7	-4,5	-0,5	-0,3
6	Artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material	625,1	651,1	4,2	0,7	0,5
	<b>Otros sectores</b>	<b>2,2</b>	<b>32,7</b>	<b>*</b>		<b>0,6</b>

Fuente: DIAN - DANE (IMPO)

Igualmente cursan ante el Congreso de la República dos Proyectos de Ley que tienen como objeto la destinación de la maquinaria pesada y sus partes que han sido decomisadas. El proyecto de ley 257 de 2024 Cámara "Por medio del cual se prioriza la destinación de la maquinaria pesada y sus partes decomisada en actividades de minería ilegal, para el

<sup>3</sup> Importaciones (IMPO) junio 2024. DANE BOLETÍN TÉCNICO. Ver en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IMP/bol-IMP-jun2024.pdf>

*desarrollo de obras PDET y ZOMAC, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria pesada decomisada en actividades de minería ilegal, se modifican los parágrafos 1 y 3 del artículo 105 de la ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones”* de autoría de los Representantes Haiver Rincón Gutiérrez, Juan Pablo Salazar Rivera, Karen Astrith Manrique Olarte, John Jairo González Agudelo, Diógenes Quintero Amaya, Jhon Fredy Núñez Ramos, James Hermenegildo Mosquera Torres, William Ferney Aljure Martínez, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Orlando Castillo Advincula, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Juan Carlos Vargas Soler, Leonor María Palencia Vega, Gabriel Ernesto Parrado Durán, David Alejandro Toro Ramírez, José Alejandro Martínez Sánchez, Hernando González, Germán Rogelio Rozo Anís, Pedro Baracutao García Ospina, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Edward Osorio Aguiar, Karen Juliana López Salazar y el Proyecto de Ley 437 de 2024 Cámara *“Por medio de la cual se permite a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), transferir maquinaria amarilla y verde incautada a los municipios PDET y ZOMAC y se dictan otras disposiciones”* de autoría de los Honorables Representantes Juan Carlos Vargas Soler, William Ferney Aljure Martínez, Juan Pablo Salazar Rivera, Haiver Rincón Gutiérrez, Jhon Fredy Núñez Ramos, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Cristóbal Caicedo Angulo y Orlando Castillo Advincula.

### **Estado de las vías secundarias y terciarias & déficit de vivienda.**

Colombia enfrenta graves deficiencias en su infraestructura vial, particularmente en las vías secundarias y terciarias, que representan el 91% de la red vial del país. Según el Ministerio de Transporte, la red vial colombiana está compuesta por 205.745 kilómetros, de los cuales el 69% corresponde a vías terciarias, el 22% a vías secundarias y solo el 9% a la red primaria. La gestión de estas vías recae en gran medida sobre los municipios y departamentos: los municipios son responsables del 71% de las vías terciarias, mientras que las vías secundarias están bajo la administración de los departamentos. Sin embargo, estas entidades enfrentan grandes limitaciones presupuestales y técnicas, lo que ha llevado a que solo el 19% de las vías terciarias se encuentren en buen estado, mientras que el 40% están en mal estado y el 41% en estado regular, según el DNP.

Esta situación afecta directamente la conectividad de las áreas rurales con las urbanas, limitando el acceso de las comunidades a mercados, centros educativos y servicios de salud, así como restringiendo el desarrollo de actividades económicas esenciales como la agricultura, la ganadería y el turismo.

Adicionalmente, hay que detallar la escasez de vivienda en el país. Esta se mide mediante el déficit habitacional, que agrega las deficiencias estructurales y no estructurales de las viviendas de la población colombiana. Según el DANE este afecta al 31% de los hogares y es una problemática especialmente grave en las áreas rurales, donde el déficit alcanza el 68,2%. Mejorar las vías secundarias y terciarias facilita el transporte de materiales de construcción hacia estas zonas, reduciendo costos y tiempos, y promoviendo tanto la construcción de nuevas viviendas como la mejora de las existentes. Esto es clave para

atender las deficiencias estructurales y de habitabilidad que afectan a millones de colombianos.

Finalmente, Colombia ha experimentado un aumento significativo en la frecuencia y severidad de desastres naturales, como inundaciones, deslizamientos de tierra y tormentas. En 2024, las fuertes lluvias afectaron a 46.000 familias en múltiples regiones, llevando al Gobierno a declarar una situación de desastre natural en todo el país. Facilitar la compra de maquinaria amarilla a los municipios y departamentos implica que también facilitar la respuesta de las entidades territoriales frente a estos fenómenos climáticos.

### Compra de maquinaria amarilla por parte de las entidades territoriales

Al consultar la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE), se encuentra que en el año 2022 los municipios del país realizaron compras de maquinaria amarilla por \$38.744.746.453 y las gobernaciones por \$6.842.427.556. Para ese año, se registraron procesos de contratación para alquiler de maquinaria por valor de \$3.001.905.567 de las entidades territoriales (\$2.321.606.557 de los municipios y \$680.299.010 de las gobernaciones) (tabla 1).

Si se hace una comparación con el 2023, se encuentra que el valor de adquisición disminuye y el valor del alquiler de la maquinaria aumenta frente a 2022. Mientras que el valor de adquisición es de \$15.908.222.680 (65% menos que en 2022), el de alquiler fue de \$6.906.226.086 (130% más que en 2022).

Tabla 1. Contratos reportados en SECOP II para adquisición y alquiler de maquinaria amarilla por parte de las entidades territoriales

Año/Tipo de entidad	Precio base		
	Adquisición	Alquiler	Total general
<b>2022</b>	<b>45,587,174,009</b>	<b>3,001,905,567</b>	<b>48,589,079,576</b>
Alcaldía	38,744,746,453	2,321,606,557	41,066,353,010
Gobernación	6,842,427,556	680,299,010	7,522,726,566
<b>2023</b>	<b>15,908,222,680</b>	<b>6,906,226,086</b>	<b>22,814,448,766</b>
Alcaldía	15,908,222,680	5,545,546,546	21,453,769,226
Gobernación		1,360,679,540	1,360,679,540

Nota: Se realizan los cálculos a partir del reporte del SECOP II

A la luz de los datos obtenidos en el SECOP II, se realizan los cálculos del valor de IVA pagado por los contratos relacionados con la adquisición y alquiler de maquinaria amarilla (tabla 2).

Tabla 2. IVA proyectado por la adquisición y alquiler de maquinaria amarilla por parte de las entidades territoriales

Año/Tipo de entidad	IVA		
	Adquisición	Alquiler	Total general

<b>2022</b>	<b>8,661,563,062</b>	<b>570,362,058</b>	<b>9,231,925,119</b>
Alcaldía	7,361,501,826	441,105,246	7,802,607,072
Gobernación	1,300,061,236	129,256,812	1,429,318,048
<b>2023</b>	<b>3,022,562,309</b>	<b>1,312,182,956</b>	<b>4,334,745,266</b>
Alcaldía	3,022,562,309	1,053,653,844	4,076,216,153
Gobernación	-	258,529,113	258,529,113

Nota: los valores se calcularon con la tarifa general del 19% de IVA

Con base en los cálculos realizados, se identifica que el IVA que asumieron las entidades territoriales en el año 2022 por concepto de compra de maquinaria amarilla fue de más de \$8 mil millones, y para el 2023 fueron más de \$3 mil millones.

Es importante recordar que los más de \$11 mil millones de pesos fueron transferidos de las entidades territoriales al gobierno nacional vía impuesto al valor agregado (IVA).

Estas adquisiciones se realizaron por 15 municipios y dos gobernaciones. Esto representa el 1.4% de los 1.102 municipios que hay en Colombia y 6% de los departamentos. Ahora bien, en términos presupuestales, se encuentra que de los 15 municipios la mayoría eran categoría 6 (7) (tabla 3).

Tabla 3. Distribución de municipios que adquirieron maquinaria amarilla

Categoría	Cantidad municipios
Categoría 6	7
Categoría 5	1
Categoría 4	1
Categoría 3	1
Categoría 2	2
Categoría 1	3

Teniendo en cuenta las entidades territoriales en Colombia están clasificadas en categorías, según su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, como lo establece la Ley 617 de 2000. Las características de los municipios de cada categoría son:

Tabla 4. Categorías de los municipios, según la Ley 617 de 2000

Categoría	Habitantes	Ingresos (SMMLV)
Especial	Más de 500.001	Más de 400.000
Primera categoría	100.001 a 500.000	Más de 100.000 y hasta 400.000
Segunda categoría	50.001 a 100.000	Más de 50.000 y hasta 100.000
Tercera categoría	30.001 a 50.000	Más de 30.000 y hasta 50.000
Cuarta categoría	20.001 a 30.000	Más de 25.000 y hasta 30.000

Quinta categoría	10.001 a 20.000	Más de 15.000 y hasta 25.000
Sexta categoría	Hasta 10.000	Hasta 15.000

A la luz de lo definido en la Ley 617 de 2000, los municipios en sexta categoría, para 2024 tienen recursos propios por máximo \$19.500.000 anuales, que en su gran mayoría no superan los \$7 mil millones de pesos, razón por la cual se da el rezago de las obras de infraestructura, ya que no cuentan con el inventario de maquinaria e insumos para hacerlo. Es en este punto, en el que se encuentra que el IVA se convierte en una barrera para el acceso a la maquinaria amarilla, y por tanto, para desarrollar proyectos de infraestructura, de vivienda o para la mitigación de los daños físicos tras los desastres ambientales.

## VI. CONCEPTOS INSTITUCIONALES

El 13 de diciembre recibimos concepto institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, suscrito por el Director General, Doctor Jairo Orlando Villabona Robayo, emitió concepto en los siguientes términos:

*"Se observa que el proyecto otorga una exención tributaria a maquinaria pesada o sus partes y accesorios destinados a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o a la construcción de vivienda de interés social (VIS). Al respecto es importante advertir que esta modificación genera distorsiones, viola el principio de neutralidad del impuesto sobre las ventas IVA y puede llevar a la solicitud de saldos a favor por exceso en el impuesto sobre las ventas – IVA descontable, en virtud del parágrafo 1 del artículo 859 del Estatuto Tributario.*

*Bajo este contexto, reiteramos que la aprobación de cualquier tipo de beneficios tributarios, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, descuentos o deducciones, se debe evaluar su impacto fiscal de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003 y contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Política.*

*De otra parte, contemplar este tipo de beneficios, supone un costo fiscal y un sacrificio del principio democrático, pues se trata de partidas presupuestales que no se discuten en el contexto de la Ley Anual de Presupuesto.*

*Es importante tener en cuenta que actualmente un beneficio tributario en el artículo 258-1 del estatuto tributario que permite tomar el impuesto sobre las ventas – IVA pagado en adquisición de activos fijos reales productivos, como descuento tributario en el impuesto sobre la renta"*

## VII. IMPACTO FISCAL

Como ha sido expuesto por el autor en su proyecto de Ley, esta iniciativa legislativa, pese a que no ordena gasto, sí podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos por causa de la exención del IVA a la maquinaria pesada o amarilla. En tal sentido, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa que, en todo caso, tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Además, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

*"... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:*

*i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

***ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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'; (Negrita y subrayado por fuera de texto)*

*iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual 'se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático'; y*

*iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica. "*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este proyecto de Ley y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público".*

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: *"...los primeros tres incisos del art. 7º 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..."*.

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..."*

En tal sentido, se solicita dar trámite al proyecto de Ley considerando que el día 5 de diciembre del año en curso, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se está a la espera de la respuesta por parte de esta cartera.

## VIII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir "...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..." de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

**"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

*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.*

- *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.*

- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

- *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. (...)"*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley NO genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional que no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

#### IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1° OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y desarrollo económico para las regiones, a través de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de la maquinaria pesada o amarilla con destino a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o la construcción de vivienda de interés prioritario -VIP o vivienda de interés social -VIS y la priorización del acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas.</p>	<p><b>Artículo 1° OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y desarrollo económico para las regiones a través de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de la maquinaria pesada o amarilla <b>adquirida por los entes territoriales.</b> <del>con destino a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o la construcción de vivienda de interés prioritario -VIP o vivienda de interés social -VIS y la priorización del acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas</del></p>
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se entiende por:  <b>Maquinaria pesada o amarilla.</b> Toda aquella tecnología de construcción, agricultura o minería destinada para realizar tareas como el movimiento de tierra, construcción, levantamiento de objetos pesados, demolición, excavación o transporte de material</p>	SIN MODIFICACIONES
<p><b>Artículo 3°. Exención tributaria maquinaria pesada.</b> Adiciónese un</p>	<p><b>Artículo 3°. Exención tributaria maquinaria pesada.</b> Adiciónese un</p>



numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario de la siguiente forma:

8. La compraventa e importación de maquinaria pesada o amarilla, sus partes y accesorios destinados a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o la construcción de vivienda de interés prioritario VIP o vivienda de interés social VIS.

**Artículo 4°. Requisitos para aplicar a la exención.** Serán requisitos indispensables para ser beneficiarios de la exención tributaria de que trata el artículo 3 de la presente ley, los siguientes:

- a. Los responsables del impuesto sobre las ventas -IVA que apliquen la exención deberán desarrollar actividades económicas relacionadas con ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o la construcción de vivienda de interés prioritario VIP o vivienda de interés social VIS.
- b. La maquinaria y sus partes deberán estar clasificadas bajo las subpartidas arancelarias 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00, 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00.
- c. Certificar bajo gravedad de juramento que la maquinaria que se beneficie con la exención tributaria se utilizará exclusivamente en las actividades declaradas.
- d. La inscripción al Registro Nacional de Maquinaria Agrícola, Industrial y de Construcción Autopropulsada, adquirida, importada o ensamblada en el país en los términos de la normatividad vigente.

Para efectos de verificar la información aportada, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas

numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario de la siguiente forma:

8. La compraventa e importación de maquinaria pesada o amarilla, sus partes y accesorios realizada **por los entes territoriales.** destinados a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o de construcción de vivienda de interés prioritario VIP o vivienda de interés social VIS.

**Artículo 4°. Requisitos para aplicar a la exención.** Serán requisitos indispensables para ser beneficiarios de la exención tributaria de que trata el artículo 3 de la presente ley, los siguientes:

- a. Los Entes Territoriales Los responsables del impuesto sobre las ventas IVA que apliquen la exención deberán desarrollar actividades económicas relacionadas con destinar los bienes exclusivamente a la ejecución de obras de infraestructura vial o férrea o de construcción de vivienda de interés prioritario VIP o vivienda de interés social VIS.
- b. La maquinaria y sus partes deberán estar clasificadas bajo las subpartidas arancelarias 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00, 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00.
- c. Certificar bajo gravedad de juramento que la maquinaria que se beneficie con la exención tributaria se utilizará exclusivamente en las actividades declaradas.
- d. La inscripción al Registro Nacional de Maquinaria Agrícola, Industrial y de Construcción Autopropulsada, adquirida, importada o ensamblada en el país en los términos de la normatividad vigente.

<p>Nacionales -DIAN podrá solicitar información adicional o realizar las inspecciones que considere pertinentes.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN desarrollará programas y acciones de fiscalización, para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> En caso de que se verifique el cambio de destino de los bienes comprendidos en los beneficios tributarios establecidos en la presente ley, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN procederá a la reliquidación de los tributos exonerados y determinarán las sanciones a las que haya lugar.</p>	<p><del>Para efectos de verificar la información aportada, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá solicitar información adicional o realizar las inspecciones que considere pertinentes.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 1º.</b> La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN desarrollará programas y acciones de fiscalización, para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos.</del></p> <p><del><b>Parágrafo 2º.</b> En caso de que se verifique el cambio de destino de los bienes comprendidos en los beneficios tributarios establecidos en la presente ley, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN procederá a la reliquidación de los tributos exonerados y determinarán las sanciones a las que haya lugar.</del></p>
<p><b>Artículo 5º. Priorización del acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas.</b> La maquinaria pesada o amarilla que sea encontrada en la realización de actividades ilícitas ejercidas por cualquier persona natural o jurídica será objeto de la extinción de dominio en los términos de la Ley 1708 de 2014 o la disposición que haga sus veces.</p> <p>Los bienes sobre los que se aplique la medida, previo proceso de selección bajo el cumplimiento de los principios de transparencia, objetividad serán entregados semestralmente en calidad de comodato a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª y juntas de acción comunal debidamente constituidas con destino a la ejecución de obras públicas y a las asociaciones de campesinos, asociación gremial agropecuarias, organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro encargadas de programas de agricultura,</p>	<p><del><b>Artículo 5º. Priorización del acceso a maquinaria pesada para la ejecución de obras públicas y fomento de actividades agrícolas.</b> La maquinaria pesada o amarilla que sea encontrada en la realización de actividades ilícitas ejercidas por cualquier persona natural o jurídica será objeto de la extinción de dominio en los términos de la Ley 1708 de 2014 o la disposición que haga sus veces.</del></p> <p><del>Los bienes sobre los que se aplique la medida, previo proceso de selección bajo el cumplimiento de los principios de transparencia, objetividad serán entregados semestralmente en calidad de comodato a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª y juntas de acción comunal debidamente constituidas con destino a la ejecución de obras públicas y a las asociaciones de campesinos, asociación gremial agropecuarias, organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro encargadas de programas de agricultura,</del></p>



<p>seguridad alimentaria prevención y atención de desastres.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará la administración y el procedimiento para la entrega de maquinaria pesada o amarilla en calidad de comodato.</p>	<p><del>seguridad alimentaria prevención y atención de desastres.</del></p> <p><del>Parágrafo 1°.</del> El Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará la administración y el procedimiento para la entrega de maquinaria pesada o amarilla en calidad de comodato.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 53 de la ley 1762 de 2015 de la siguiente forma:</p> <p><b>PARÁGRAFO 2°.</b> En los términos que defina el Estatuto Aduanero, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá donar las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la nación, a las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, a la Fuerza Pública y organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, encargadas de programas de salud, educación, seguridad pública, <b>agricultura, emprendimientos de mujeres cabeza de hogar,</b> seguridad alimentaria, prevención y atención de desastres.</p> <p><b><u>Cuando se tratare de maquinaria pesada o amarilla esta será donada a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª y juntas de acción comunal debidamente constituidas con destino a la ejecución de obras públicas y a las asociaciones de campesinos, asociación gremial agropecuarias, organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro encargadas de programas de agricultura, seguridad alimentaria prevención y atención de desastres.</u></b></p>	<p><del>Artículo 6°.</del> Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 53 de la ley 1762 de 2015 de la siguiente forma:</p> <p><del>PARÁGRAFO 2°.</del> En los términos que defina el Estatuto Aduanero, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá donar las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la nación, a las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, a la Fuerza Pública y organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, encargadas de programas de salud, educación, seguridad pública, <b>agricultura, emprendimientos de mujeres cabeza de hogar,</b> seguridad alimentaria, prevención y atención de desastres.</p> <p><del>Cuando se tratare de maquinaria pesada o amarilla esta será donada a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª y juntas de acción comunal debidamente constituidas con destino a la ejecución de obras públicas y a las asociaciones de campesinos, asociación gremial agropecuarias, organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro encargadas de programas de agricultura, seguridad alimentaria prevención y atención de desastres.</del></p>
<p><b>Artículo 7°.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>

## X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia **POSITIVA** para primer debate y en consecuencia proponemos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate y votar positivamente** el Proyecto de Ley No. Proyecto de Ley No. 366 de 2024 Cámara "*Por medio de la cual se dictan medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y se dictan otras disposiciones*"

De los Honorables Representantes,



**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Coordinador Ponente



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Ponente

**MARÍA DEL MAR PIZARRO**  
Ponente



**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Ponente



**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Ponente

**XI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 366 DE 2024 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y se dictan otras disposiciones"**

El Congreso de la República

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la reactivación económica de sectores de interés social y desarrollo económico para las regiones, a través de la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de la maquinaria pesada o amarilla adquirida por los entes territoriales.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se entiende por:  
**Maquinaria pesada o amarilla.** Toda aquella tecnología de construcción, agricultura o minería destinada para realizar tareas como el movimiento de tierra, construcción, levantamiento de objetos pesados, demolición, excavación o transporte de material.

**Artículo 3. Exención tributaria maquinaria pesada.** Adiciónese un numeral al artículo 477 del Estatuto Tributario de la siguiente forma:

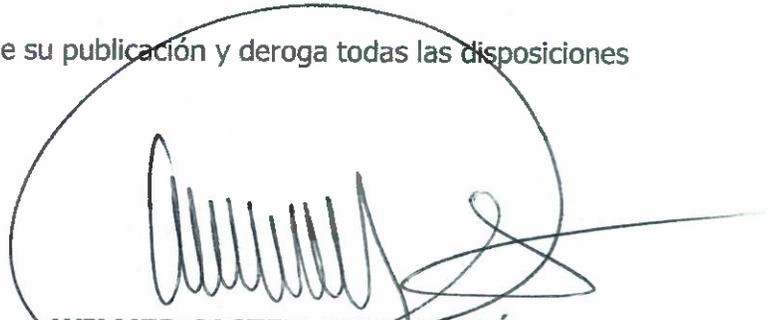
8. La compraventa e importación de maquinaria pesada o amarilla, sus partes y accesorios realizada por los entes territoriales.

**Artículo 4.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Coordinador Ponente



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Ponente

**MARÍA DEL MAR PIZARRO**  
Ponente



**SARAY ROBAYO BECHARA**  
Ponente



**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Ponente

