

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19-4 DEL ESTATUTO
TRIBUTARIO”**

Bogotá, D.C., septiembre de 2024

Doctora

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes



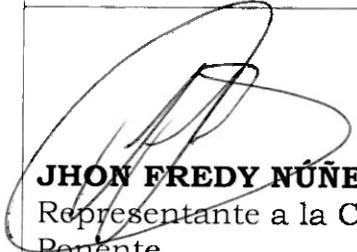
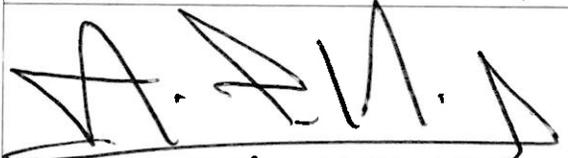
Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”*.

Honorable doctora González,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”*.



Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara Ponente
 JHON FREDY NUÑEZ RAMOS Representante a la Cámara Ponente	 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Ponente
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Ponente
 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente	 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

*“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19-4 DEL ESTATUTO
TRIBUTARIO”*

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”*.

El siguiente informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Sobre el Proyecto
4. Objeto del Proyecto
5. Antecedentes del proyecto
6. Contenido del Proyecto
7. Justificación del Proyecto de Ley
8. Breve marco normativo del Proyecto
9. Impacto fiscal
10. Relación de posibles conflictos de interés
11. Proposición
12. Articulado

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.



II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

Durante la actual legislatura, el pasado 20 de julio del año en curso, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Oscar Mauricio Giraldo Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Germán Alcides Blanco Álvarez, y por los Honorables Representantes a la Cámara Olga Lucia Velásquez Nieto, Óscar Darío Pérez Pineda, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Juan Carlos Vargas Soler, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Flora Perdomo Andrade, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Luis Miguel López Aristizábal, y Leyla Marleny Rincón Trujillo Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario*”.

Dada su naturaleza en materia de tributación, la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los congresistas Óscar Darío Pérez Pineda, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jhon Fredy Núñez Ramos, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, para que rindan informe de ponencia para Primer Debate del mencionado Proyecto de Ley.

III. SOBRE EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de Ley
Consecutivo	No. 006 de 2024 (Cámara)
Título	Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.
Materia	Tributación
Autor	H.R. Olga Lucia Velásquez Nieto y Otros.
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Óscar Darío Pérez Pineda Ponentes H.R. Bayardo Gilberto Betancourt Pérez H.R. Jhon Fredy Núñez Ramos H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero H.R. Katherine Miranda Peña H.R. Juliana Aray Franco H.R. Silvio José Carrasquilla Torres H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	20 de julio de 2024
Tipo	Ordinaria
Estado	Pendiente de dar primer debate



IV. OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo expuesto por sus autores, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto eximir a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

V. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROYECTO

Desde 1931, cuando se expidió la primera normatividad cooperativa en Colombia, el sector ha tenido un tratamiento tributario especial. Hasta 1995 las cooperativas tenían el carácter de no contribuyentes del impuesto de renta, sin ninguna condición. Desde 1996, las cooperativas son consideradas contribuyentes con régimen tributario especial.

Este antecedente histórico obedece a que los distintos Gobiernos y el Congreso de la República han reconocido la particular naturaleza de las cooperativas y sus efectos sociales. No tiene sentido entonces que, sin haber cambiado las condiciones, sobre todo las de desigualdad social y de redistribución del ingreso, se tenga un impuesto sobre la renta a las cooperativas, desconociendo el papel que estas cumplen en la sociedad al asumir decididamente, con participación de la comunidad, una serie de compromisos sociales que ahorran al Estado esfuerzos y recursos, al atender las necesidades colectivas con más eficacia.

VI. CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de tres artículos. En el primer artículo se establece el objeto del proyecto de Ley.

El segundo artículo, señala la modificación pretendida al artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

El tercer artículo establece la vigencia de la ley.



VII. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Entre 2003 y 2016, las cooperativas/mutuales en Colombia tuvieron un tratamiento tributario especial que les otorgaba la característica de estar exentas del impuesto de renta y complementarios, siempre y cuando destinaran el total de sus excedentes al cumplimiento de los parámetros definidos en la Ley 79 de 1988 y que, en adición, destinaran como mínimo un 20% de dichos excedentes a financiar, de manera autónoma y en forma directa, cupos y programas de educación formal impartidos por entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Dicho 20% se tomaba de los fondos sociales cooperativos/mutuales (de educación y de solidaridad) que por obligación legal deben constituir las cooperativas y las mutuales en cada ejercicio económico.

Es preciso indicar que, si una cooperativa o una mutual incumplía con esta disposición, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tenía la facultad de hacer que la cooperativa/mutual perdiera la exención del impuesto de renta y por tanto tributara a la tarifa del 20% bajo los parámetros de depuración fiscal aplicables a las empresas con ánimo de lucro.

En efecto, la DIAN realizó durante la vigencia de esta normativa las respectivas validaciones de este tratamiento tributario especial durante sus labores de inspección en las cooperativas y las mutuales.

A su vez, en este mismo período, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, elaboró disposiciones que fueron reglamentando la manera cómo las cooperativas y las mutuales aplicarían la destinación de ese 20%, algo que se denominó la "inversión en programas de educación formal". Esta inversión entonces se podía hacer por dos vías, a través de convenios con las secretarías de educación o con el ICETEX.

En el caso de las secretarías de educación, las directrices del Ministerio de Educación culminaron en la formulación de proyectos presentados por parte del sector, que debían ser avalados y aprobados para luego ser ejecutados por cada secretaría, y luego el propio Ministerio previa validación con las secretarías, expedía una certificación de la inversión para la respectiva cooperativa, el cual servía como prueba o soporte ante cualquier requerimiento de la DIAN.

En el caso del ICETEX, el programa general se denominó "Solidarios con la Educación" y allí las cooperativas podían hacer convenios individuales o conjuntos para crear fondos que financiaran cupos o cohortes de educación



superior, en este caso, el ICETEX diseñó fondos comunes y fondos individuales, con una reglamentación puntual y garantizando el financiamiento de cohortes a los estudiantes beneficiados para velar por su permanencia. El ICETEX cobraba un porcentaje por la administración de estos recursos. En todo caso el ICETEX también emitía un certificado de las inversiones y además estaba el soporte de los convenios, como prueba ante la DIAN.

Estos mecanismos de inversión en educación formal, fueron plenamente reglamentados, sistematizados y auditados, con lo cual todo funcionó durante la vigencia ya mencionada y así el sector cooperativo destinó alrededor de \$1.2 billones de pesos a la educación de millones de colombianos, durante algo más de una década.

Un hecho muy relevante de esta inversión fue que los proyectos, convenios y fondos, impactaron positiva y de manera directa a la población estudiantil, a través de la construcción de infraestructura (desde baterías sanitarias en zonas rurales, cerramientos y seguridad, polideportivos, aulas de producción multimedia, aulas para formación de personas con discapacidad e, inclusive, colegios); financiación de cupos en universidades públicas y privadas destinados a población de menores ingresos, incluyendo, en muchos casos, recursos para manutención y transporte de los estudiantes (Convenios con ICETEX o gestión directa con secretarías de educación y entidades educativas autorizadas) y dotación de útiles, materiales de trabajo, uniformes, mobiliario, laboratorios, bibliotecas, maquinaria agrícola y cocinas escolares.

Este proceso de apoyo a la educación permitió que los recursos llegaran en forma ágil, directa y con los respectivos controles, a muchos lugares de la geografía nacional que carecían de aulas, baños, laboratorios o de dotación mínima básica para apoyar su proceso formativo o en los cuales las familias no tenían la capacidad económica para suministrar los útiles básicos para la formación de sus hijos, o financiar sus estudios, algo que sigue hoy ocurriendo en nuestro país.

Adicionalmente, debido a la cercanía de las cooperativas y las mutuales con las comunidades beneficiarias, se generó un mecanismo de información y control social que facilitó y aseguró el uso de estos recursos de forma transparente.

Es preciso indicar en este punto que las cooperativas y las mutuales son por disposición legal entidades sin ánimo de lucro, una condición que obedece a su naturaleza solidaria -basada en la ayuda mutua-, y que se encuentra blindada por la propia Ley 79 de 1.988, norma que no permite la distribución de excedentes en forma monetaria a los asociados y obliga a



que los mismos sean destinados de una manera taxativa que impide la concepción de reparto de beneficios o utilidades resultantes del ejercicio económico.

Por tal razón, lo que ocurría con la destinación del veinte por ciento (20%) para la educación formal, simplemente era una ratificación de que, en virtud de modelo de empresa sin ánimo de lucro, se hacía un aporte a la educación del país, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. Es decir, se tomaba como parte de lo que en el contexto de las entidades sin ánimo de lucro se denomina una actividad meritoria.

Por lo anterior, la modificación a la normatividad tributaria en relación con las cooperativas y las mutuales, que se impuso en el año 2016, (Ley 1819 de 2016) tiene un componente anti técnico, porque impone un impuesto sobre la renta a unas entidades que son sin ánimo de lucro, no sólo por la nominación en sí misma, sino por las condiciones existentes en su normativa y regulación, dando un tratamiento tributario desigual frente a otras entidades sin ánimo de lucro del país que hoy son exentas del impuesto sobre la renta.

El impuesto sobre la renta no es aplicable a las entidades sin ánimo de lucro por principio. Sólo ocurre así cuando no cumplen con su objeto social desde el punto de vista de sus actividades meritorias (impacto social), o cuando sus beneficios enriquecen a particulares, lo que no ocurre en las cooperativas/mutuales dado su marco jurídico, especialmente porque no revalorizan el capital de los asociados en términos reales y no reparten dividendos económicos monetarios a sus asociados. En todo caso, la autoridad fiscal, en nuestro caso la DIAN, siempre podrá verificar esta condición y el cumplimiento de las disposiciones, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. En efecto, La Ley 1819 de 2016 modificó la normatividad para las cooperativas y las mutuales, y estableció que a partir del 1 de enero de 2017 las cooperativas/mutuales tendrían que pagar el impuesto de renta y complementarios a la DIAN, conservando el veinte por ciento (20%) como la tarifa del impuesto. Dichos recursos recaudados por el Estado se destinarían a financiar la educación superior pública.

Este cambio normativo, en términos monetarios no tuvo impacto para las cooperativas y las mutuales, es decir el 20% de la educación formal, es el mismo 20% de impuesto de renta, sin embargo, hay dos hechos cobran mucha relevancia en el contexto de la discusión de este régimen tributario especial.

El primero, es que se está imponiendo un impuesto de renta a unas entidades que no generan renta desde el punto de vista técnico. Así, las cooperativas y las mutuales son las únicas entidades sin ánimo de lucro en



Colombia que deben pagar el impuesto de renta, sin ninguna consideración, algo que es anti técnico para una ESAL.

El segundo es que, el cambio de normatividad tuvo un duro impacto en las comunidades y grupos de población estudiantil, particularmente en las más débiles o alejadas, que sintieron el efecto de la medida y, en muchos casos, no han vuelto a recibir apoyo para sostener y/o ampliar la cobertura educativa o mejorar su infraestructura básica. Tanto para las secretarías de educación, como para el ICETEX e incluso para las propias cooperativas, el cambio representó eliminar una serie de proyectos y programas, dejándolos en algunos casos a mitad de camino, pero en todo caso, eliminando un impacto directo en la población.

A manera de referencia, un informe del Ministerio de Educación Nacional del año 2008 expresaba lo siguiente sobre esta inversión:

“Un sistema para invertir en educación”

Como una muestra de gestión participativa y de que la educación es responsabilidad de toda la sociedad, durante los últimos cuatro años las entidades del sector solidario han invertido sus excedentes financieros en educación formal y como beneficio reciben exenciones tributarias. Para facilitar la inversión y el desarrollo de los proyectos de las cooperativas y mutuales, a partir de julio se habilitó el Sistema de Inversión del Sector Solidario.

Las empresas invierten el 20% de sus excedentes anuales en proyectos dirigidos a los alumnos y que satisfacen necesidades como alimentación, uniformes, útiles escolares, transporte y costos educativos; o en planes que benefician a los establecimientos educativos, como construcción o reparación de aulas, textos escolares, laboratorios, unidades sanitarias o espacios recreativos, entre otros. Una vez se entregaron los recursos y se finalizó el proyecto definido, el Ministerio de Educación Nacional expide el certificado tributario con el que la empresa comprueba sus aportes y obtiene el descuento en el pago de impuestos.

Desde el 2004, fecha en que se brindó la posibilidad de la inversión en educación, se han recaudado 141.519 millones de pesos utilizados en 2.734 proyectos que beneficiaron a 5'467.330 estudiantes de instituciones públicas. La apuesta de desarrollo y de bienestar del país debe estar centrada en la educación como un compromiso de todos los colombianos.

Anteriormente la inscripción y proceso de las entidades era realizado en papeles y correo físico. Con el Sistema de Inversión del Sector Solidario el



proceso se realiza de manera electrónica, lo que permite ahorrar papel, facilitar los pasos del procedimiento, hacer seguimiento con mayor soporte e indicadores y permitir una comunicación más rápida entre quienes intervengan."

Teniendo en consideración que el propósito esencial de una cooperativa o mutual es procurar el bienestar de sus asociados, su familia y el entorno en el que se desempeñan; esto en virtud de los siete principios universalmente reconocidos por el modelo cooperativo, en particular el séptimo que habla del "Compromiso con la comunidad", presentamos al gobierno nacional la propuesta de retornar al mecanismo de aplicación del veinte (20%) del excedente cooperativo para financiar cupos y programas de educación formal en las entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, proceso que adelantarían en forma directa, en virtud de la autonomía que la ley les reconoce a este tipo de entidades, obviamente con los controles y reportes de información establecidos para el efecto, como era el procedimiento anteriormente existente.

Esta propuesta, que se estima en cerca de \$500 mil millones durante los próximos 4 años, no implica un beneficio o exoneración tributaria para este tipo de entidades, sino una reorientación en la aplicación de unos recursos con destinación definida, por parte de las cooperativas y las mutuales, que en virtud de su propósito y enfoque misional tendría un impacto social, económico y cultural de gran importancia para las comunidades antes mencionadas.

Adicionalmente, el Presupuesto Nacional de los últimos dos años ha incrementado de manera significativa los recursos para el sector educación, con lo cual, la aprobación de este proyecto no implicaría disminución o afectación para dicho sector, sino como ha quedado explicado, una reorientación del excedente cooperativo hacia los programas mencionados en el proyecto, en este caso, aplicados directamente por las cooperativas en los programas previamente autorizados por el Ministerio.

Además, se estaría corrigiendo una situación de desigualdad fiscal para las cooperativas y las mutuales en Colombia, frente a sus pares entidades sin ánimo de lucro, lo cual promueve el fomento de esta figura la organización de las comunidades en diversas ramas de la actividad económica.

Las cooperativas se constituyen en un mecanismo que opera como un poder de contrapeso frente a ciertos excesos que pueden darse en la concentración del poder económico: para la comercialización de productos agropecuarios que deja a los agricultores indefensos frente a esos poderes monopólicos en el mercado, o deja a los consumidores desprotegidos frente a las grandes



cadenas de distribución que hacen de los consumidores solamente una ocasión de lucro.

En tal virtud, se justifica el tratamiento especial para estimular que las cooperativas puedan cumplir con esa finalidad social y económica. Asimilarlas a las sociedades comerciales bajo estas circunstancias implica un doble efecto negativo, tanto para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, como para la viabilidad empresarial de las cooperativas.

Cuando el gobierno facilita la organización de entidades privadas de servicio como las cooperativas -que no pesan sobre el erario ni constituyen un aparato que gravita sobre la estructura de la administración pública- ayuda efectivamente a que la economía tenga un desenvolvimiento más armónico y más equilibrado.

Seguir gravando con impuesto de renta a las cooperativas que comienzan a organizarse en competencia con otras fuerzas del mercado muy poderosas y desarrolladas, puede significar condenarlas al fracaso.

No se puede pedir un desarrollo cooperativo avanzado cuando los estadios de crecimiento económico y social son incipientes. En esos casos el Estado, como tutor del bien común, debe ser un auxiliar eficaz para ayudar a impulsar la iniciativa cooperativa y consolidar una trama de estructuras de participación democrática que hagan más fuerte el tejido social, máxime en momentos como estos, en los cuales la política gubernamental está enfocada hacia la construcción de un Estado Comunitario y a la consolidación de Colombia como un país de propietarios.

Si entre el Estado y la masa ciudadana no se articula todo este enjambre de instituciones intermedias de participación, de intensa actividad privada que tenga la posibilidad de desarrollar la personalidad a través de acciones democráticas, es probable que la sociedad en su conjunto no pueda crecer o crezca con desigualdades tan irritantes que amenacen la paz social.

El proceso de evolución cooperativo debe tender hacia su auto sostenimiento e independencia respecto de la esfera estatal, pero el Estado debe contribuir a impulsar dicho proceso para que la autonomía y la iniciativa de las cooperativas puedan coadyuvar al logro del objetivo último de la acción del gobierno que es el desarrollo económico y social de sus comunidades.

Las cooperativas y las mutuales no generan renta

Dada la naturaleza de las cooperativas y las mutuales, y teniendo en cuenta que su objetivo no es producir utilidades, sino generar servicios a los menores costos posibles para los usuarios, o compensarles por su trabajo o



producto, carece de sustento que se les afecte con el impuesto a la renta, como si se tratase de sociedades comerciales con ánimo de lucro, máxime teniendo en cuenta que en las cooperativas no existe capital o inversión que rente a los asociados, sino contribución desinteresada al patrimonio por medio de aportes sociales individuales que además no se acrecientan con los excedentes, pues sólo pueden mantenerse en su valor real, sin que éste exceda el IPC del año inmediatamente anterior.

La razón de ser del impuesto de renta, como su nombre lo indica, es gravar las utilidades generadas por el capital. De allí que las cooperativas y las mutuales, desde el punto de vista técnico, no deban estar obligadas a pagar este tributo, sencillamente porque en virtud de su naturaleza y del objetivo para el cual han sido creadas, no generan utilidades. Lo que ocurre en el régimen cooperativo es que el excedente no genera causa impositiva y, por ende, no existe una base gravable sobre la cual aplicar la renta.

Al hablar de un régimen especial no se hace referencia a una modalidad de exención tributaria y mucho menos, a un favor, una dádiva o un auxilio que el Estado deba reconocerle al sector. Por ello es que la petición no está encaminada a que se mantenga o elimine una exención, sino a que se reconozca y conserve un régimen especial para un sector que, como el cooperativo, tiene sus propias características económicas y contribuye notablemente al desarrollo social y económico de la comunidad.

En la cooperativa y las mutuales el capital es un instrumento, un medio del cual se vale un grupo de personas para satisfacer sus necesidades. En cambio, en la sociedad comercial común, el capital es en sí mismo el fin de la sociedad, porque lo que se pretende es incrementarlo a través de la obtención de las ganancias generadas por la actividad económica.

Conviene señalar los logros sociales debidos a las cooperativas y las mutuales, algunos de ellos intangibles, como es el caso de la formación para la democracia y la participación, pero otros sumamente palpables y cuantificables, como son los referentes al aumento del empleo asociativo, la producción y comercialización agropecuarias, la financiación de vivienda de interés social, la atención a la salud pública, la protección brindada por los seguros, el transporte en las zonas rurales, la inclusión económica y financiera a través del ahorro y el crédito popular, la recreación amplia y compartida, la educación en todos los niveles, entre otros.

Estado social de derecho y cooperativismo

La Constitución Política establece en su artículo 1° que la República de Colombia es un Estado Social de Derecho, que implica que sus autoridades

están obligadas a la búsqueda de la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y del bienestar de la sociedad, lo cual supone el establecimiento de un marco jurídico comprometido con la función social del Estado y el apoyo a las instituciones que colaboran en la búsqueda de un orden económico justo.

Sin duda alguna las cooperativas y las mutuales que se organizan sobre la base de la ayuda mutua, mediante actos solidarios que no pretenden acciones caritativas o asistencialistas para resolver los problemas de la comunidad y que sustituyen o complementan -en muchos casos- la acción del Gobierno, constituyen organizaciones que hacen posible ese Estado Social de Derecho.

Por otro lado, este mismo artículo de la Constitución recoge como uno de los principios fundamentales del Estado "la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general", para facilitar a las empresas asociativas y solidarias, dentro de las cuales las más destacadas y numerosas son las cooperativas, la participación en actividades como la promoción de la vivienda de interés social (Art. 51) y la democratización de la propiedad accionaria cuando el Estado enajene su participación en una empresa (Art. 60), así como el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra y a los servicios de salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (Art. 64).

La función social de las cooperativas y de las mutuales encuentra su respaldo constitucional en el postulado contenido en el artículo 58 de la Carta el cual señala que "El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad", y se refuerza con el precepto contenido en el artículo 333, al establecer que "El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial."

Seguir con un régimen de renta para las cooperativas y mutuales no es consecuente pues, con las normas constitucionales mencionadas y, aún más, con el concepto de Estado Social de Derecho. Contrario al mandato constitucional, se estaría enviando un mensaje negativo sobre la protección, la promoción, el fortalecimiento y el estímulo del desarrollo empresarial de las entidades de esta naturaleza.

El cooperativismo es un ejemplo de iniciativa privada que realiza la justicia distributiva como fin último, en el marco de la libertad económica y la autogestión empresarial, en el que los protagonistas principales son los asociados y no el capital con fines de mero lucro.

Resulta además contradictorio que el Estado grave con impuestos a un sector que le está contribuyendo a prestar servicios de interés social en beneficio de amplios grupos de la población, a los cuales aquél está obligado a atender. Los recursos destinados por las cooperativas y mutuales para estos fines hoy son entregados al Estado, con la posibilidad de que estos impuestos recaudados no vayan a cumplir tal finalidad, sino que se destinen al pago de la deuda o a cubrir el déficit fiscal, agravando, aún más, la situación social y económica.

Plan nacional de desarrollo. Economía popular, formalización, sostenibilidad, cooperativas y mutuales.

Por otra parte, el gobierno nacional ha establecido una política pública orientada a la promoción de la economía popular, que encuentra en el plan nacional de desarrollo un soporte normativo para tal fin.

Entendiendo que muchos procesos de economía popular pueden encontrar en la forma empresarial cooperativa y el mutualismo el mecanismo para proyectar su actividad económica de manera organizada y sostenible, una disposición como la que se plantea en el proyecto de ley sería un estímulo para impulsar o favorecer esos procesos de formalización productiva y empresarial, que llevan implícito la mejora en las condiciones de trabajo y creación de empleo, ingreso y acceso a bienes y servicios de los asociados en este tipo de empresas, estimula el acceso de *mypimes* a las cooperativas/mutuales existentes o la creación de nuevas cooperativas/mutuales de micros y pequeños negocios o empresas y fortalece los procesos económicos y el impulso de los mercados locales o regionales.

Un desarrollo en este sentido, contribuye, por tanto, en el mediano y largo plazo, a una mejora sustantiva de las condiciones de vida y de bienestar. En esa medida, esta iniciativa favorece la creación de condiciones objetivas para un cambio en el desarrollo de personas, grupos y comunidades, contribuye al impacto a nivel local y regional y debe ser mirada como un programa de inversión social del Estado en su propósito de crear y fortalecer las capacidades organizacionales, productivas y sociales de las comunidades.

La equidad tributaria como principio constitucional

El artículo 363 de la Constitución Política señala que "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". Subrayamos el principio de la equidad, que se complementa con el derecho



a la igualdad que consagra el artículo 13 ibidem, sobre el cual se señala expresamente que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...".

El principio de equidad impone como requisito al sistema tributario afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de tal suerte que se pueda afirmar que las normas tributarias deben ser iguales para iguales y desiguales para desiguales. No se puede tratar igual a quienes son diferentes: si a una empresa de servicios como lo es la cooperativa y las mutuales se le pretende aplicar los mismos cánones tributarios que a una empresa lucrativa como es la comercial, se está dando un tratamiento igual a entidades diferentes, y esto constituye una discriminación tan nociva como si se le diera un tratamiento diferente a los que son iguales.

Si el Gobierno sigue manteniendo el impuesto de renta a las cooperativas y mutuales como si se tratase de sociedades comerciales lucrativas, desconociendo su naturaleza, características, régimen económico y carencia de ánimo de lucro, rompería con el principio de equidad tributaria y crearía una desigualdad jurídica abiertamente inconstitucional.

VIII. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

Sobre la protección constitucional a las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia ¹C-589 de 1995 ha señalado que *"(...) Las expresiones impugnadas, normas expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente, no sólo se ajustan al nuevo ordenamiento superior, sino que corresponden a la intención expresa del Constituyente de 1991, que consideró necesario promover, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria, dada su importancia y eficacia para el logro de los propósitos de una sociedad más justa, solidaria y equitativa, entre las que se encuentran, ocupando un lugar de preeminencia por su tradición y contribución al desarrollo del país, las cooperativas (...)"*.

Ahora bien, respecto al alcance de la libertad de configuración legislativa en materia impositiva, la Sentencia ²C-855 de 2009 expedida por la Corte Constitucional, manifiesta que *"(...)La Constitución le atribuye al Congreso de la República la potestad impositiva del Estado, poder por el cual el Congreso, por medio de leyes, ejerce la función de "...establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en*

¹ Corte Constitucional, diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995). Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, expediente D-962.

² Corte Constitucional, noviembre veinticinco (7) de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, expediente D-7677.



los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”; y en razón del artículo 338 de la misma Carta, “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...”. Reconociendo la amplia libertad de configuración normativa que en materia impositiva tanto la Constitución como la jurisprudencia constitucional le han reconocido al Legislador (...).”

Finalmente, en relación a la libertad no absoluta de las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia ³T-268 de 1996, establece que “(...) *La organización cooperativa, como ente personificado, goza de plena libertad para determinar y autorregular ciertos aspectos básicos que conciernen a su objeto social, a su estructura, organización y funcionamiento, al señalamiento de los órganos de administración, a través de los cuales actúa, a las condiciones de ingreso de sus miembros, a sus relaciones con éstos y a su permanencia y retiro de la misma. Sin embargo, dicha libertad no es absoluta, porque debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de las restricciones impuestas por vía legislativa; pero la cooperativa no puede ser restringida, a través de la ley, por simples motivos de conveniencia (...).*”

IX. IMPACTO FISCAL

En proyectos de ley como el que nos ocupa, en el que se genera una afectación fiscal a los ingresos de la Nación, es necesario realizar un estudio y análisis del impacto fiscal que se genera, acatando las normas de carácter constitucional y presupuestal. Sobre el tema, la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones dando unas pautas al legislativo y al ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para adelantar esta tarea.

Basándonos en una sentencia reciente, la C-425-23, que recopila algunas sentencias pasadas, podemos concluir que para el estudio del impacto fiscal de los proyectos de ley o de acto legislativo, cuya iniciativa sea de origen congresional, no es necesario un análisis detallado del impacto del proyecto en las finanzas públicas, así como tampoco es necesario determinar de forma detallada las fuentes de financiación con las que se solventará el nuevo gasto generado por el proyecto de ley o lo que se denomina hueco fiscal que deja una exención tributaria. Así lo dejó claro en los siguientes apartes de la mencionada sentencia:

³ Corte Constitucional, diez y ocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, expediente T- 91483.



“dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal.”

Así mismo, esta sentencia precisa que la oportunidad para hacer el análisis del impacto fiscal, por parte del autor del proyecto y de los ponentes, está dada a lo largo del proceso de creación normativa, que por demás está iniciando en el proyecto que nos compete, y que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien debe emitir el concepto técnico de viabilidad fiscal o no del proyecto de ley que tiene impacto en las finanzas públicas porque es esta la entidad que cuenta con la información detallada que se requiere para hacer este tipo de análisis técnicos, sin que este concepto implique *per se* una negativa rotunda para el trámite del proyecto en el legislativo:

“El artículo 7 de esa normativa (Ley 819 de 2003) establece la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal en todo proyecto de ley que ordene un gasto. En términos generales, esta obligación se concreta mediante el concepto del MHCP. Este se deberá rendir durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República.”

“Del mismo modo, la Corte Constitucional ha señalado que esta obligación no puede tomarse como una barrera para que el legislador cumpla sus funciones y vea supeditada su competencia al concepto favorable del Ministerio de Hacienda en proyectos de ley que generen impacto fiscal en el MFMP “

Ahora, para iniciar el análisis del impacto fiscal de este proyecto de ley debemos decir que en realidad no implica un beneficio o exención tributaria para las cooperativas y fondos mutuales, ya que la obligación de contribuir en un porcentaje del veinte por ciento (20%) sobre sus beneficios netos se mantiene, cambia la forma del recaudo y la destinación, donde se da la posibilidad de hacerlo a través de al DIAN como pago de impuesto de renta, entrando estos recursos a las arcas de la Nación para hacer parte del SGP, o hacerlo de forma directa por las cooperativas, ingresando al Fondo Educativo de que trata el artículo 54 de la ley 79 de 1988, para ser utilizado en inversión al financiar cupos y programas de educación formal para sus asociados en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación



Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno Nacional.

Entonces, siendo claros en que las cooperativas y mutuales no serán declaradas exentas del pago que el artículo 19-4 del Estatuto tributario establece para ellas, debemos analizar las implicaciones que estos recursos que no entrarán al SGP tienen en las finanzas públicas.

Los recursos que provengan de la tasa del 20% sobre los beneficios netos generados por las cooperativas y mutuales, y que no sean pagados a la DIAN por acogerse a la prerrogativa que este proyecto pretende revivir, deberán ser invertidos en financiación de educación superior para sus asociados. La educación es uno de los derechos que consagra la Constitución Nacional y que los diferentes Gobiernos Nacionales han buscado asegurar y garantizar para toda la población, en especial, para quienes no cuentan con los recursos para acceder a universidades privadas y buscan ingresar al sistema educativo público. Este proyecto de ley es la oportunidad para que los asociados de estas ESAL tengan la posibilidad de una financiación directa y expedita a educación superior que en muchos casos el Estado no les puede brindar, y para el Estado colombiano es la oportunidad para que recursos provenientes de contribuciones fiscales vayan directamente a beneficiar a los ciudadanos y garantizar el derecho a la educación generando un impacto social que es lo que se busca con el pago de impuestos.

Ahora, si lo que se busca por parte del Gobierno Nacional es definir una estrategia para compensar los recursos que dejan de ingresar a las arcas de la DIAN, y que equivaldrían a 125 mil millones por cada vigencia, aproximadamente, es posible que los Ministerios de Hacienda y Educación, en cooperación con la Superintendencia Financiera determinen los valores recaudados en los Fondos de Educación de las cooperativas y mutuales y este valor sea tomado como recursos de inversión en educación a cargo de la Nación, sin embargo, este es un análisis que le corresponde hacer al MHCP, como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional, y que esperamos se surta en el trámite en segundo debate o ante el Senado de la República.

X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de



acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

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.

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.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

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 (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Frente al Proyecto de Ley 006 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser 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”.

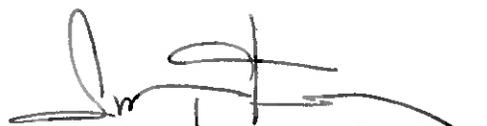
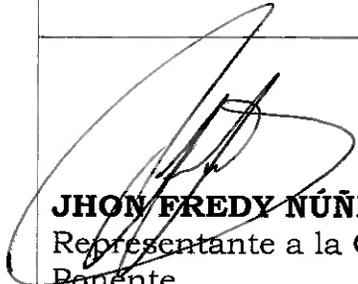
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.



XI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Primer Debate **POSITIVA**, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, **APROBAR** en Primer Debate el Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario*”, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara Ponente
 JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS Representante a la Cámara Ponente	JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Ponente
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Ponente
 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente	 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente



SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente	WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente
--	---

XI. ARTICULADO

Proyecto de Ley Número 006 de 2024 Cámara

“Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto eximir a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control pertenecen al régimen tributario especial.

Para estas entidades el beneficio neto es el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:

a) Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.

b) Que el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto se destine, de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el



Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno Nacional. En uno u otro caso estos recursos serán apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 o las normas que lo adicionen o modifiquen.

Si el beneficio neto no se destina conforme a lo establecido en este artículo, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del veinte por ciento (20%), sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuento alguno.

PARÁGRAFO 1. Las entidades a las que se refiere el presente artículo solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como agentes retenedores, cuando el Gobierno Nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.

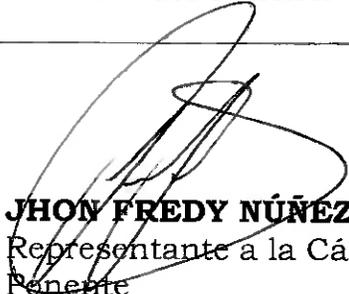
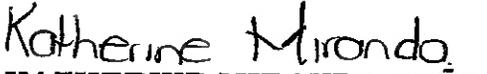
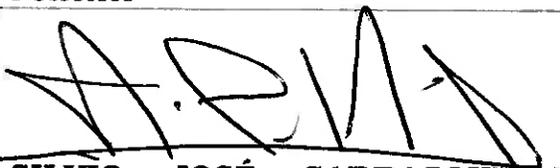
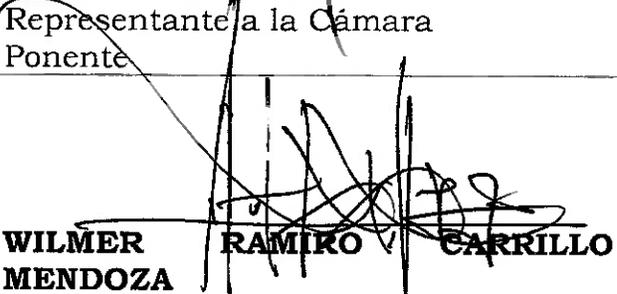
PARAGRAFO 2. A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del parágrafo 7, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.

PARÁGRAFO 3. Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364-3.

Artículo 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



Atentamente,

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara Ponente
 JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS Representante a la Cámara Ponente	 JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Ponente
 KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Ponente
 SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Ponente	 WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Ponente