

Bogotá D.C., junio de 2025

Honorable

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

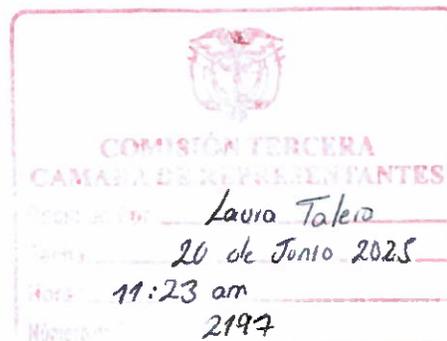
REFERENCIA: Informe de ponencia negativa para segundo debate del **Proyecto de Ley 006 de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del estatuto tributario"**.

En cumplimiento a la designación que ha realizado a nuestro cargo, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia **negativa** para segundo debate sobre el referido proyecto de ley, en los siguientes términos,

De los honorables congresistas,



Jorge Hernán Bastidas Rosero
Representante a la Cámara
Ponente



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA

“Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del estatuto tributario”

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

La presente iniciativa fue radicada el 20 de julio de 2024 ante la Cámara de Representantes por los Honorables Congresistas: H.S.Oscar Mauricio Giraldo Hernández , H.S.Pedro Hernando Flórez Porras , H.S.Germán Alcides Blanco Álvarez H.R.Olga Lucia Velásquez Nieto , H.R.Óscar Darío Pérez Pineda , H.R.Erika Tatiana Sánchez Pinto , H.R.Juan Carlos Vargas Soler , H.R.Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón , H.R.Flora Perdomo Andrade , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán , H.R.Luis Miguel López Aristizábal , H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo; y publicada en la gaceta del Congreso Gaceta N 1045 de 2024.

En concordancia, la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como coordinador ponente al Honorable Representante Oscar Dario Perez Pineda y como ponentes como ponentes a los Honorables Representantes Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jorge Hernán Bastidas Rosero y Jhon Fredy Núñez Ramos.

El martes, cinco (5) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), en Sesión ordinaria de la Comisión Tercera de la misma fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el día miércoles treinta (30) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

En desarrollo de esa sesión se presentó una proposición por el mismo Coordinador ponente de la iniciativa, que modificaba la redacción del artículo 1 del mismo proyecto de ley:

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.

En la referida sesión de la Comisión, dicha proposición fue acogida, con lo cual, así se adoptó por la referida célula congresional.

2. OBJETO DEL PROYECTO

La referida iniciativa legislativa tiene como objetivo 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.

Para ello se propone modificar el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, que versa sobre el régimen especial para las cooperativas, de la siguiente manera:

Artículo vigente 19-4 Estatuto Tributario	Nueva redacción propuesta artículo 19-4, luego de su aprobación en la Comisión.
<p>ARTÍCULO 19-4. TRIBUTACIÓN SOBRE LA RENTA DE 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 y <u>tributan sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del veinte por ciento (20%). El impuesto será tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988.</u></p> <p>Las cooperativas realizarán el cálculo de este beneficio neto o excedente de acuerdo con la ley y la normativa cooperativa vigente. Las reservas legales a las cuales se encuentran obligadas estas entidades no podrán ser registradas como un gasto para la determinación del beneficio neto o excedente.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Las entidades cooperativas 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</p>	<p>*Artículo 2. Modifíquese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas.</p> <p>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.</p> <p>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 cumplan con las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.</p> <p>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</p>

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.

PARÁGRAFO 2o. El recaudo de la tributación sobre la renta de que trata este artículo se destinará a la financiación de la educación superior pública.

PARÁGRAFO 3o. 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 4o. El presupuesto destinado a remunerar, retribuir o financiar cualquier erogación, en dinero o en especie, por nómina, contratación o comisión, a las personas que ejercen cargos directivos y gerenciales de las entidades de que trata el presente artículo, no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del gasto total anual de la respectiva entidad. Lo dispuesto en este parágrafo no les será aplicable a las entidades, de que trata el presente artículo, que tengan ingresos brutos anuales inferiores a 3.500 UVT.

PARÁGRAFO 5o. Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364- 3.

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 adicione 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 afectar con egreso ni con descuento alguno.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos:

Artículo 1. Establece el objeto del proyecto.

Artículo 2. Modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

Artículo 3. Establece las vigencias y las derogatoria.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA PONENCIA

Proponemos archivar la presente iniciativa legislativa por dos (2) razones, en primer lugar, por ser una iniciativa inconveniente para el estado de las finanzas públicas, y en segundo lugar, en virtud de que se busca la una exención tributaria, el mismo refiere un objeto de regulación que conforme al parámetro constitucional es de competencia reservada al Gobierno nacional, y todo caso, la iniciativa no se atempera a las exigencias establecidas por el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Si bien reconocemos que el proyecto busca la promoción de formas asociativas de economía solidaria, el medio planteado para dicho fin, materialmente refiere una exención tributaria y tal estrategia es inoportuna. En las discusiones del presupuesto general de la nación para el año 2.025, varios Congresistas de la república manifestaron que hay una estimación de ingresos corrientes de la nación sobrevalorada y este proyecto ahondaría la crisis pues implicaría una reducción de los ingresos de la nación, a la vez, que en la iniciativa no se evidencia que tales montos que se dejarían de percibir sean compensados con otras fuentes, lo cual hace inconveniente al Proyecto. La estabilidad de las finanzas públicas es presupuesto suficiente para desestimar el referido proyecto, y vale decir, que dicha idea no desmiente el hecho de que sea loable el espíritu de apoyo a formas asociativas sin ánimo de lucro, sin embargo, dichas Entidades ya gozan de un régimen especial de tributación por el objeto de sus operaciones económicas, pese a que algunas de ellas compiten en el mercado con servicios normalmente ofertados por Sociedades comerciales.

Justamente el tratamiento especial de las formas Cooperativas se contiene en el art. 19 del Estatuto Tributario, precisamente la norma que se pretende modificar con la iniciativa legislativa, y se propone volver a una regulación anterior a la ley 1819 del 2016, que estandarizó la regla tributaria aplicable, el Régimen Tributario Especial (RTE), que para la Administración tributaria nacional de la época, justamente, dicha regulación permitió solucionar dificultades relacionadas a laxitud e indeterminación en el tratamiento tributario de dichas formas asociativas con lo cual, se pretendía evitar incentivos a que se conformaran dichas personas jurídicas con el solo deseo de obtener el favor tributario, pero con el desarrollo de actividades cercanas a las sociedades comerciales.

Así las cosas, el régimen tributario vigente, que de suyo es especial, corresponde y reconoce el carácter especial sin ánimo de lucro, esperado de las referidas formas asociativas, pero consideramos que la adopción de la propuesta contenida en la iniciativa legislativa, sería profundizar los beneficios en desmedro del Erario, y de las reglas constitucionales referidas que se estarían incumpliendo.

También, en relación a lo último, debemos manifestar que en nuestro criterio, la estabilidad de las reglas tributarias vigentes sobre el particular, permitiría un desarrollo más óptimo de los principios de solidaridad y prevalencia del interés general, fundante del orden constitucional colombiano, contrario al contenido del proyecto de ley. No debe perderse de vista que el proyecto pretende, que el Estado deje de recaudar parte de la tributación de las referidas personas jurídicas beneficiarias si estas destinan tales recursos a la financiación de programas educativos acreditados, y si bien ello es loable, supone dificultades especiales para su verificación por la autoridad tributaria, y en nuestro criterio deja en entre dicho los principios constitucionales referidos sobre todo, como lo deja ver la modificación adoptada en el proyecto de ley, por proposición hecha por el ponente en sede del primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara, en sesión ordinaria del cinco (5) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), que imprimió un cambio en el objeto del Proyecto de ley, y se manifestó que el beneficio se adquiriría si las personas jurídicas beneficiarias destinaran el descuento tributario a *financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados*, con lo cual, la promoción para la educación sería particularizada, y dicha hipótesis debe ceder -en nuestro criterio- ante la estabilidad de las reglas tributarias. La financiación de la educación bajo criterio de interés general requiere mayor capacidad de inversión del Estado -que depende en gran medida del recaudo tributario-, y ello podría estar en contravía de lo que promueve el proyecto de ley.

Por otro lado, el artículo 154 constitucional establece que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que, entre otras, decreten exenciones de impuestos. La presente iniciativa, de origen parlamentario, pretende eximir del impuesto de renta a las cooperativas y mutuales, sin contar, hasta la fecha, con el aval del Gobierno.

En desarrollo de la misma idea vale recordar el precedente sentado por la Corte Constitucional ilustrativo del tratamiento de materias similares

De conformidad con el artículo 154 CP., si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

En relación con esta regla, y dado que el asunto bajo estudio se circunscribe al problema de la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de manera consistente que dicha iniciativa corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras en las sentencias C-270 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-022 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-475 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía; C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara; C-498 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-740 de 1998, MP: Hernando Herrera Vergara; C-393 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-557 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-643 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis; C-657 de 2000, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; C-807 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1246 de 2001, MP (E) Rodrigo Uprimny Yepes; C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa AV: Jaime Araujo Rentería; C-078 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández, SV de Eduardo Montealegre Lynett; C-809-07, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-315/08, MP: Jaime Córdoba Triviño; C-838-08, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-373-09, MP: Humberto Antonio Sierra Porto¹.

De otro lado, el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 dispone que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley (...) que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios (...) deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*. Tal como consta en la exposición de motivos y en el articulado radicado, los autores no calcularon el impacto fiscal de la iniciativa, ni mucho menos propusieron fuentes alternativas y adicionales para financiar el correspondiente compromiso fiscal de la exención. A su vez, tampoco hicieron compatible la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Por tanto, la iniciativa desconoce esta normativa orgánica y, de paso, el criterio de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política.

Así las cosas, el proyecto de ley, no tuvo iniciativa gubernamental, ni cuenta con aval fiscal que requiere por su materia, en consecuencia, por la posible contravención de parámetros de orden constitucional exigibles en virtud del objeto que la iniciativa, presentamos ponencia negativa sobre la misma, y proponemos el archivo del proyecto.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-932 del once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009). Magistrada ponente: Dra. MARIA VICTORIA CALLE CORREA

5. CONFLICTO DE INTERÉS

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

Conforme a lo anterior, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, definió lo relativo al régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en ese sentido dispuso:

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".

Este ponente, ni sus familiares cercanos, tienen vínculos con empresas cooperativas, o mutuales, razón por la cual no se presenta impedimento alguno.

6. PROPOSICIÓN

Por todas las consideraciones anteriores y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se solicita a los honorables representantes de la plenaria de la Cámara de Representantes Comisión Tercera **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 006 de 2024 Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del estatuto tributario".

De los honorables congresistas,



Jorge Hernán Bastidas Rosero
Representante a la Cámara
Ponente