



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 197 DE 2021 CÁMARA**

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1819 DE 2016 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL, SE FORTALECEN LOS MECANISMOS PARA LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN FISCAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” EN CUANTO AL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Bogotá, D.C., octubre 14 de 2021

Doctor

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 197 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono” y se dictan otras disposiciones”.*

Honorable doctor Carrillo,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 197 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra*

la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono” y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,



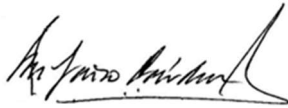
ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO

Representante a la Cámara
Ponente



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN

Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2021 CÁMARA

“Por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono” y se dictan otras disposiciones”.

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el Artículo 153 de la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 197 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono y se dictan otras disposiciones.

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente 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

El Proyecto de Ley con consecutivo 197 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono” y se dictan otras disposiciones”*, es de materia de tributación, fue radicado ante la Cámara de Representantes suscribiendo como autor el H.R. César Lorduy Maldonado, de tipo ordinaria; en la cual fueron nombrados ponentes para rendir ponencia para primer debate los congresistas H.R. Óscar Darío Pérez Pineda; H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda; H.R. Carlos Julio Bonilla Soto; H.R. David Ricardo Racero Mayorca; Y H.R. John Jairo Cárdenas Moran.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El espíritu del proyecto, según su autor, es disminuir las emisiones de CO₂ y material particulado en la atmósfera, incluyendo al Carbón Mineral en la base gravable del Impuesto al Carbono, con el fin de estimular el uso de energías de bajas o cero emisiones en su remplazo; modificando los Artículos 222 y 223 de la Ley 1819 de 2016, respecto a la base gravable y tarifa, y en cuanto a la destinación específica del recaudo del impuesto nacional al carbono.

IV. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Aunque el contenido del proyecto de ley posee un noble interés, es de anotar que para los ponentes existe una serie de razones por las cuales consideramos que resulta inconveniente la aprobación de este.

Es de conocimiento público que el país recientemente se recupera de una tensión social suscitada por la última reforma tributaria presentada por el Gobierno Nacional, la cual finalmente terminó, como es bien sabido, con la expedición de la Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021 denominada Ley de Inversión Social, que busca generar un recaudo de \$15,2 billones a través de fuentes permanentes de recursos. Dicho instrumento normativo recogió las propuestas de muchos sectores de la sociedad civil, la academia y los grupos significativos de ciudadanos.

Asimismo, el Artículo 59 de aquella Ley de Inversión Social ya modifica el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, y destina al sector medio ambiente, por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono; el cual previamente ya contaba con una destinación específica. En esta perspectiva, en el plano de la realidad, el proyecto objeto de nuestro estudio prácticamente ya ha sido desarrollado, dado que se encuentra contenido en una norma que la precede y es reciente, aunque por un plazo definido. Esto genera que sea desgastante e innecesario volver a debatir la destinación de unos recursos que ya previamente se encuentran comprometidos a un programa particular, y que inclusive por un breve periodo, se traslada para propósitos del sector ambiental, tal cual lo propone el Proyecto de Ley 197 de 2021.

1ARTÍCULO 59°. *Modifíquese el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. Por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al sector medio ambiental para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por servicios ambientales PSA, en*

¹ Artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, sancionada por el presidente Iván Duque el pasado 14 de septiembre del año en curso.

el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin.

Para tal efecto los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental.

Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET, grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos.

Frente al argumento anteriormente expuesto, hay que tomar el contexto político actual, en el cual la sociedad y esta Corporación acaban de abordar temas tan susceptibles y sensibles para la ciudadanía como los impuestos y la inversión social; situación que se contrasta con los últimos meses de gestión que le restan al actual Gobierno Nacional, lo cual en conjunto crean un panorama político endurecido para la introducción o modificación de las cargas impositivas ya existentes.

Con independencia del futuro electoral del país, un nuevo Gobierno Nacional es posible que se vea abocado a presentar una nueva reforma tributaria de carácter estructural, la cual probablemente contenga un aparte robusto en materia de impuestos verdes.

Dicho en romance paladino, de cara a la realidad política actual del país, la creación o modificación de múltiples impuestos podrían conducir al desorden tributario; puesto que el cambio en las bases gravables y la constante reforma a la destinación de las cargas tributarias tienen una incidencia proporcional y directa en la seguridad tributaria de la nación.

A la luz de los hechos, no podemos desconocer la destinación y propósito que actualmente tiene la recaudación del impuesto nacional al carbono desde el momento mismo que fue creado. De conformidad con el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*, los dineros recaudados en virtud del impuesto al carbono son destinados por el Gobierno Nacional al “Fondo Colombia en Paz” (FPC) de la siguiente manera:

²El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

² Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*



El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Por lo tanto, modificar de manera permanente la destinación del 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se traduce en el incumplimiento a los compromisos previamente adquiridos para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Al respecto, el concepto técnico del pasado 27 de septiembre del año en curso, sobre el Proyecto en mención, emitido por el Doctor Juan Camilo Cruz Rodríguez, designado como Coordinador del Grupo de Proyectos Especiales del Departamento Nacional de Planeación-DNP, señala que “(...) se identifica que habría una disminución de los recursos asignados en el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018 específicamente para la implementación del Acuerdo Final de Paz con criterios de sostenibilidad ambiental, toda vez que su destinación cambiaría, afectando el aporte de esta fuente a la paz. Es importante precisar que desde el año 2020 la asignación de los recursos que se obtienen del recaudo del Impuesto al Carbono destinados a la implementación del Acuerdo Final ha permitido que se apoyen las intervenciones del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y que por ejemplo en 2021 esta fuente represente el 45% de los recursos asignados a PNIS (...)”.

Inclusive, a juicio del Departamento Nacional de Planeación-DNP, la destinación temporal actual al Fondo Nacional Ambiental del 100% del recaudo del impuesto al carbono, que dispuso el ya antes mencionado Artículo 59 la Ley 2155 de 2021, se constituye por sí solo en una reducción a los recursos de la vigencia para el Acuerdo.

Finalmente, es de aclarar que el objeto del impuesto al carbono tiene un propósito loable y necesario; sin embargo, respecto a lo que el actual proyecto de ley propone frente a la destinación de estos recursos, al combinar argumentos tales como un panorama político adverso por cuenta de la reciente tensión social que trajo la reforma tributaria; el contexto político del Gobierno Nacional que va de salida, la multiplicidad de impuestos existentes, y las afectaciones al acuerdo de paz, los suscritos consideramos que actualmente no sería oportuna la aprobación del Proyecto de Ley 197 de 2021.

V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Al respecto de la previa existencia y destinación actual del impuesto nacional al carbono, el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 estableció:

“ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. *El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1 del Decreto-ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.”

Sobre la actual existencia de una destinación temporal del 100% del recaudo del impuesto al carbono dirigido al sector ambiental, el Artículo 59 de la Ley 2155 de 2021 dispone:

“ARTÍCULO 59°. *Modifíquese el Artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. Por el término de un (1) año, el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al sector medio ambiental para asuntos relacionados con la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por servicios ambientales PSA, en el territorio nacional de conformidad a los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal fin.*

Para tal efecto los recursos serán transferidos y administrados por el Fondo Nacional Ambiental.

Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los municipios de programas de desarrollo con enfoque territorial / PDET, grupos étnicos tales como los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, así como otras áreas y ecosistemas estratégicos.”

Sea eso dicho, el Artículo 363 de la Constitución Política establece los principios por los cuales deben regirse las operaciones tributarias.

“Artículo 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”*

En desarrollo del principio de equidad tributaria, la Corte Constitucional en Sentencia ³C-056 de 2019 expresa que *“El principio de equidad tributaria de que trata el artículo 363 de la Constitución opera como límite a la potestad impositiva del Legislador, aunque también es expresión concreta del principio de igualdad. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente.”*

Ahora bien, respecto a que no deberían ser desconocidos los compromisos previamente adquiridos para el destino de los recursos recaudados con el impuesto nacional al carbono, la Sentencia ⁴C-261 de 2002 promulgada por la Corte Constitucional establece que *“La previsión de un determinado beneficio tributario por parte del legislador en favor de cierto sector de contribuyentes es constitucional siempre y cuando no implique el desconocimiento o negación de los principios constitucionales y en especial los que conciernen a la materia tributaria, pues al legislador es a quien corresponde evaluar las circunstancias socio-económicas que ameritan de manera justificada el establecimiento de dicha medida”.*

VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El Consejo de Estado en Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado 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 perse 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*

³ Corte Constitucional, trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019). Magistrado Ponente Dra. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, expediente D-12418.

⁴ Corte Constitucional, dieciséis (16) de abril de dos mil dos (2002). Magistrado Ponente Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, expediente D-3705.

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”.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley solamente genera conflictos de interés para alguno de los legisladores si su eventual aprobación acaece un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, nos permitimos rendir ponencia **NEGATIVA** para primer debate, y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes **archivar** en primer debate al Proyecto de Ley número 197 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono” y se dictan otras disposiciones”.*

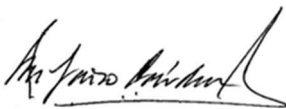
Atentamente,



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Ponente



JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN
Representante a la Cámara
Ponente