



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 176

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 21 de junio de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 047/94 - CAMARA

*por medio de la cual se rinde tributo a un insigne colombiano.*

Honorables Representantes:

He sido designado por la Mesa Directiva de esta Comisión, para rendir Ponencia del Proyecto de ley antes mencionado: tal misión me honra máxime tratándose de uno de nuestros coterráneos más destacados del cual debe sentirse orgulloso no sólo el pueblo antioqueño sino el país en general. Es de anotar que el pensador Fernando González se robó la atención de autores y filósofos como: Sartre, Azorín, T. Wilder, entre otros. Su nombre fue postulado para recibir los premios nóbel de literatura y otros de talla internacional.

Es clara la intención que lleva el texto del Proyecto y sobre el cual existe discusión al respecto en materia de competencia, para pronunciarse así sobre su legalidad y constitucionalidad.

Haciendo un análisis podemos decir:

1. El artículo 1º, busca rendir tributo al escritor Fernando González con motivo del centenario de su nacimiento a celebrarse el 24 de abril de 1995.

2. El artículo 2º, siendo consecuente con el artículo anterior busca celebrar ese centenario y rendir dicho tributo por medio de una placa a nombre del Congreso de la República la cual será colocada en las instalaciones del Museo "Otraparte", ubicado en el municipio de Envigado, departamento de Antioquia.

Haciendo un análisis del artículo 158 de la Constitución Nacional, de su sentido y espíritu no encuentro razón lógico-jurídica por la cual el señor Ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry Rubio, objete el articulado 1º y 2º de este proyecto,

aduciendo que éste último rompería la unidad de materia y por lo tanto va en contravía de la Constitución Nacional.

El artículo 2º, sólo está buscando desarrollar el artículo 1º y una forma de hacerlo es: "Honrar tributo a un insigne ciudadano mediante placa conmemorativa" o también podría interpretarse así: "Rendir homenaje mediante placa conmemorativa a un insigne ciudadano".

Ahora, que en el artículo 2º de este proyecto, no se incluyó en la leyenda "por medio de la cual se rendiría tributo a un insigne ciudadano", es una objeción de forma mas no de fondo, y ésta es susceptible de sanearse ya sea incluyendo el texto del mismo por parte del autor de dicho Proyecto de ley o atendiendo los principios generales del Derecho como son: Principio de Celeridad y de Interpretación. Así como atendiendo a los principios de Celeridad y Corrección Formal de los procedimientos que consagran los numerales 1 y 2 del artículo 2º de la Ley 5ª de 1992.

Para efectos de subsanar los vicios de procedimiento y aplicar el Principio de Celeridad de los trámites de la ley, propongo incluir como texto de la placa conmemorativa: "El Congreso de la República se une a la celebración del centenario del ilustre escritor Fernando González".

Hallo razones legales y constitucionales a los argumentos del señor Ministro de Hacienda cuando sobre los artículos 3º y 4º del mismo proyecto aduce que estos artículos tras romper la unidad de la materia y la competencia para decidir sobre "... donde se establece la emisión de estampillas, es menester resaltar que la Ley 3ª de 1992 remite los Proyectos de ley relacionados en materia de Hacienda Pública a la Comisión Tercera y no a la segunda, por la cual, se estaría contradiciendo dicha ley en el artículo 2º. En efecto, los proventos de la emisión de estampillas

constituyen tasas y su tramitación debe surtir como ocurre con las demás materias de este orden".

Al demostrarse que el tantas veces mencionado Proyecto trata en sus artículos 3º y 4º materias diferentes a las definidas en los artículos 1º y 2º, violando así el Principio de Especificidad engendra un segundo conflicto y es el Conflicto de Competencia.

Este Conflicto de Competencia generado, recae para decidir sobre el mismo en el Presidente de la honorable Cámara de Representantes (art. 2º, párrafo primero, Ley 3ª de 1992). Pero aunque este es susceptible de sanearse por el competente antes aludido, a quien se designe como Ponente del Segundo Debate se encontrará de nuevo con la violación del Principio de Especialidad, que no es susceptible de saneamiento por ser un vicio de fondo y no de forma.

#### Conclusiones

Por lo antes expuesto y teniendo en cuenta los argumentos anteriores, así como el pronunciamiento del señor Ministro de Hacienda y del señor Oscar Guardiola (objeciones al Proyecto de ley 047/94):

1. Queda ampliamente demostrado que los artículos 3º y 4º de este Proyecto viola el Principio de Especialidad, por lo tanto, estos dos deben desaparecer del texto definitivo para así unificar en la misma materia los artículos 1º y 2º.

2. El Proyecto de ley número 047/94, presentado por el honorable Representante Benjamín Higuera Rivera, pierde su rango de Proyecto de ley y pasa a ser (con el nuevo texto) una proposición y para decidir sobre ella es competente la Mesa Directiva de esta honorable Corporación.

3. Con respecto a los artículos 3º y 4º, desaparecen del texto, por las razones antes expuestas (violación del artículo 158 de la Constitución Nacional).

4. Por no demostrarse que el Museo "Otraparte" es entidad oficial y para este se estaría creando por

medio de este Proyecto de ley un auxilio de los que no son permitidos por los artículos 355 y 359 de la Constitución Nacional.

De acuerdo con las consideraciones anteriores y a las observaciones hechas por el señor Ministro de Hacienda, nos permitimos proponer: Se archive el Proyecto de ley número 047/94 “por medio de la cual se rinde tributo a un insigne colombiano”.

*Luis Norberto Guerra Vélez,*  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia  
Ponente.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 1995 - CAMARA**

*por la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien años de fundación del Municipio de Anzoátegui, Tolima, y se autorizan apropiaciones presupuestales para obras de infraestructura e interés social.*

Honorables Representantes:

Atentamente rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 237 de 1995 -Cámara- “por la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien años de fundación del Municipio de Anzoátegui, Tolima, y se autorizan apropiaciones presupuestales para obras de infraestructura e interés social”.

Tal iniciativa fue presentada a consideración del honorable Congreso de la República por el honorable Representante Juan José Medina Berrío.

Con relación al mismo y después de analizar sus objetivos y contenido, someto a su consideración la ponencia para primer debate, así:

#### **Consideraciones**

1. El Municipio de Anzoátegui, localizado al norte del Departamento del Tolima conserva su vocación agropecuaria, siendo la fuente principal de ingreso para sus habitantes los cultivos de: café, caña de azúcar, papa, plátano, maíz, yuca, algodón y ajonjolí.

En las últimas temporadas las cosechas del cultivo de café, su principal renglón agrícola, igual que sucede en buena parte del área cultivada a nivel nacional, se han visto severamente disminuidas por los efectos plaguicidas de la Roya y la Broca del Cafeto.

2. Conforme lo expresa el autor al exponer los motivos de la iniciativa, el aspecto anterior amerita que la Nación dedique especial atención a las poblaciones que como Anzoátegui, se han afectado socioeconómicamente por tales flagelos.

Comparto que en localidades de características sociales y productivas como las de Anzoátegui, se implementen estrategias sociales que planteen una diversificación agrícola y se establezcan fuentes alternativas de ingreso que amparen y fortalezcan el desarrollo humano sostenible, el progreso económico y la ejecución de la política social que contiene el Plan de Desarrollo del actual Gobierno.

3. La conmemoración de los cien años de fundación del municipio de Anzoátegui amerita que la

Nación fomente y apoye sus planes, programas y proyectos de inversión; impulse su ejecución y permita que fuentes presupuestales, y otras, provenientes del apoyo estatal y privado, junto al Sistema Nacional de Cofinanciación coparticipen en su financiación.

4. El que al municipio, por su estratégica ubicación geográfica se le haya reconocido por la comunidad mundial, en razón a sus abundantes recursos naturales, hídricos, de flora y fauna, para instalar y localizar allí un Centro de Observación Astronómica, que se construirá con recursos de la Comunidad Europea; es un factor muy favorable que reafirma la necesidad de propender por su desarrollo.

5. El proyecto de ley en referencia es preciso al señalar que mediante su implementación no sólo beneficiará a la localidad; sus municipios y pobladores circunvecinos obtendrán indirectamente progreso y bienestar. Factores que fácilmente se aprecian a lo largo del articulado propuesto que incluye alternativas para la población joven y anciana, perteneciente a los sectores de: educación, salud, infraestructura y cultura.

6. Al analizar el contexto de la iniciativa propuesta, ella expone aspectos coadyuvantes, que justifiquen argumentadamente la aceptación y aprobación de las obras planteadas, por las razones que allí se expresan así:

- En su mayoría se encuentran incorporadas al Plan de Desarrollo Municipal y algunas al Plan de Desarrollo Departamental.

- Se encuentran inscritas como proyectos de inversión, ante el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de que trata el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 y el Decreto 2132 de 1992, que crea el Sistema Nacional de Cofinanciación.

- Además el detalle presentado en cada obra propuesta, justifica la razón de su inclusión dentro del proyecto de ley y la necesidad que sobre ellas denotan la población y la localidad en sí.

Por las consideraciones y razones expuestas a la iniciativa tratada, me permito proponer a los honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta Constitucional:

“Dése primer debate al Proyecto de ley número 237 de 1995 -Cámara- “por la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien años de fundación del Municipio de Anzoátegui, Tolima, y se autorizan apropiaciones presupuestales para obras de infraestructura e interés social”.

*Carlos Ardila Ballesteros;*  
Representante Ponente.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 247 DE 1995 - CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la fundación del Instituto Técnico Industrial “Julio Flórez” de la ciudad de Chiquinquirá, departamento de Boyacá.*

Señores

Presidente y honorables Representantes

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Presente

Por honrosa designación de la Presidencia de la Corporación y demás integrantes de la Mesa Direc-

tiva me ha correspondido dejar a su consideración ponencia favorable para primer debate al proyecto radicado con el número 247 de 1995 Cámara cuya autoría es del honorable Representante a la Cámara, doctor J. Armando Mendieta Poveda.

Luego de haber leído el articulado del proyecto, así como la exposición de motivos que se aducen para justificarlo, encuentro que es una iniciativa de hondo contenido social para la provincia del Occidente del Departamento de Boyacá tradicionalmente golpeada por la violencia, producto de la constante migración de gentes de todo el país atraídas por las esmeraldas de sus yacimientos.

Este proyecto contempla el fortalecimiento de una institución de educación técnica industrial que se constituye hoy en una alternativa para la juventud que puede producir en varios campos del sector industrial, sin tener que necesariamente acudir a un centro de educación superior, a diferencia del bachiller académico.

Como lo explica el autor de este proyecto, este es el único Colegio Técnico Industrial de la región, y desde su fundación ha sido precaria la inversión en la remodelación de su planta física, en infraestructura y tecnología. Por ello considero necesaria la vinculación de la Nación a esta efemérides traducida en la dotación y construcción de las obras que contempla el articulado proyecto en mención.

En razón a lo expuesto anteriormente me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 247 de 1995 Cámara por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años del Instituto Técnico Industrial “Julio Flórez” de la ciudad de Chiquinquirá en el departamento de Boyacá.

A vuestra consideración,

*Micael Cotes,*

Honorable Representante a la Cámara.

\* \* \*

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 256/95 - CAMARA**

*mediante la cual la Nación se asocia a la realización de los Mundiales de Ciclismo en Ruta, en la ciudad de Duitama, Boyacá.*

Honorables Representantes:

Atentamente rendimos Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 256/95 Cámara “mediante la cual la Nación se asocia a la realización de los Mundiales de Ciclismo en Ruta, en la ciudad de Duitama, Boyacá”.

Tal iniciativa fue presentada a estudio del honorable Congreso de la República por el honorable Representante Oscar Celio Jiménez Tamayo.

Por todos los colombianos es bien sabido que en el próximo mes de octubre del presente año se realiza en la ciudad de Duitama los mundiales de ciclismo en la modalidad de Ruta.

Que este gran evento deportivo que congrega las delegaciones de más de cien países del mundo ha demandado un gran esfuerzo traducido en obras de ejecución inmediata en obras de infraestructura vial, mejoramiento de las redes de Acueducto y Alcantarillado, ampliación del servicio de redes eléctricas y de iluminación, construcción y mejoramiento de interés público y social para recibir más de cien delegaciones de los diferentes puntos cardinales del mundo y de la gran afluencia de público y de gentes de todos estos lugares que demandan mejores servicios públicos. Esto naturalmente ha demandado gran esfuerzo fiscal de los municipios, dejando como consecuencia la imposibilidad de recursos económicos que demandan otras obras prioritarias de la comunidad y de gran reclamo por ellas, para esto es necesario e indispensable que la Nación se vincule con algunos recursos económicos que hagan posible el avance de estos programas sociales que aquí se plantean dando así parte de la respuesta esperada por los municipios relacionados en el presente proyecto.

Pienso honorables Representantes que este Proyecto de ley será una forma de retribuir por parte de la Nación a estos municipios que han hecho y vienen haciendo el gran esfuerzo económico de acometer las obras indispensables y exigidas por este evento, que redundará naturalmente en la "Buena Imagen" de nuestro país en el concierto mundial.

De esta manera rendiríamos un homenaje al esfuerzo fiscal y al esfuerzo ciudadano en un evento único en el mundo, que ha sido la respuesta del planeta a este departamento, cuna de grandes deportistas del pedal, desde Efraín Forero, Patrocinio Jiménez, Rafael Acevedo, Rafael Niño, Fabio Parra hasta el "Torito" Camargo, Libardo Niño, el "Rápido" Ochoa, y Oliverio Rincón, entre otros grandes pedalistas que han dejado muy en alto los colores de nuestra bandera nacional.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a los honorables Representantes, dése Primer Debate al Proyecto de ley número 256/95 Cámara "mediante la cual la Nación se asocia a la realización de los Mundiales de Ciclismo en Ruta, en la ciudad de Duitama, Boyacá", junto con su pliego de modificaciones.

*Carlos Ardila Ballesteros,*  
Representante Ponente.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 256/95 CAMARA**

Título del Proyecto "queda igual"

Artículo 1º. Queda igual.

Artículo 2º. Queda igual.

Los literales quedan así:

a) Queda igual;

b) Se modifica por:

"Para ampliación telefonía urbana y rural del municipio de Chitaraque, Boyacá, la suma de \$100.000.000";

c) Se modifica por:

Para remodelación y adecuación del Colegio del Barrio Nazareth la suma de \$100.000.000 y para mantenimiento y mejoramiento de las vías de la vereda Dicho y Ucuengá del municipio de Nobsa, Boyacá;

d) Se modifica por:

Para la construcción primera etapa del acueducto del municipio de Tibasosa, Boyacá, la suma de \$100.000.000;

e) Queda igual;

f) Queda igual;

g) Queda igual;

h) Queda igual;

i) Queda igual.

Artículo 3º. Queda igual.

Artículo 4º. Queda igual.

*Carlos Ardila Ballesteros,*  
Ponente.

\*\*\*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NUMERO 113/94- CAMARA**

Señor Presidente, honorables Representantes:

Designados para rendir Ponencia de Segundo Debate sobre el Proyecto de ley número 113 de 1994, presentado por el honorable Representante Hernando Zambrano Pantoja, nos permitimos rendir informe para primer debate.

El Departamento del Amazonas y su capital Leticia desde comienzos de su fundación han jugado un papel protagónico en la reafirmación de la soberanía nacional. Los antecedentes históricos nos reseñan los conflictos sucesivos que en esta región sur del país han acontecido; primero durante la Colonia Española y luego los intentos expansionistas del Brasil y Perú.

Estos conflictos siempre fueron coadyuvados por el desinterés de los Gobiernos hacia las fronteras y en particular la Amazonía, pues la presencia estatal ha sido tímida.

Es importante resaltar que el Municipio de Leticia es esencial para los intereses geopolíticos colombianos, al contar con una salida al río Amazonas que le permite tener una frontera abierta, así como el encontrarse en el enclave del pulmón del mundo. Pero además de contar con estos privilegios de la naturaleza, cuenta con una gente pujante, unos y otros, aborígenes, nativos y foráneos construyendo su economía en el interés de obtener una mejor forma de vida y aportar con sus esfuerzos el desarrollo regional.

Ahora corresponde que la Nación responda a ese espíritu patriótico de los leticianos y le permita consolidar su infraestructura mediante la asignación de recursos para la ejecución de algunas obras de carácter urgente, como las propuestas por el autor del Proyecto honorable Representante Hernando Zambrano Pantoja.

Con la aprobación de este Proyecto de ley honorables Representantes, hacemos un justo reconocimiento y apoyo a la Ciudad de Leticia en la celebración de sus ciento treinta (130) años.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos proponer:

Dése Segundo Debate al Proyecto "por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento treinta años de la fundación de Leticia, Amazonas, rinde homenaje a los leticianos y se ordena la realización de obras de infraestructura".

De los honorables Representantes,

*Guillermo E. Brito Garrido,*

Representante a la Cámara

Ponente.

*Lorenzo Rivera Hernández,*

Representante a la Cámara

Coponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de julio de 1995

Autorizamos el presente informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 113/94 Cámara, presentado por los honorables Representantes Guillermo Brito Garrido y Lorenzo Rivera Hernández.

El Presidente,

*Carlos Ardila Ballesteros.*

El Secretario,

*Juan Carlos Restrepo E.*

#### **TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR COMISION**

Al Proyecto de ley número 113/94 Cámara, "por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento treinta años de la fundación de Leticia, Amazonas, rinde homenaje a los leticianos y se ordena la realización de obras de infraestructura".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los ciento treinta años de la fundación de Leticia, capital del Departamento del Amazonas, a celebrarse el 25 de abril de 1997.

Artículo 2º. A partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 341 y 359 numeral 3 de la Constitución Nacional, autorízase al Gobierno Nacional para asignar dentro del presupuesto de las vigencias 1995 a 1997, las sumas correspondientes para ejecutar las siguientes obras de carácter vital y de interés social en el Municipio de Leticia, Departamento del Amazonas:

1. Construcción del malecón y reparación del muelle fluvial en el Puerto de Leticia.
2. Ampliación y remodelación del Aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo de Leticia y su terminal de pasajeros.
3. Cofinanciación para la construcción del matadero municipal de la ciudad de Leticia.

4. Cofinanciación para la construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura vial del Municipio de Leticia.

5. Cofinanciación para la construcción de la Casa de la Cultura y Tradiciones Indígenas del Amazonas en el Municipio de Leticia.

6. Cofinanciación para la ampliación y mejoramiento de la planta de tratamiento de agua para el acueducto municipal de Leticia.

7. Cofinanciación para la construcción del Colegio Cubierto en Leticia.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar las operaciones presupuestales y los contratos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Santafé de Bogotá, D. C., 31 de mayo de 1995.

Autorizamos el presente texto definitivo al Proyecto de ley número 113/94 Cámara, el cual fue aprobado en primer debate.

El Presidente,

*Carlos Ardila Ballesteros.*

El Secretario,

*Juan Carlos Restrepo E.*

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214/95 - CAMARA**

*por la cual se regula la celebración y conclusión de tratados internacionales y se otorgan unas facultades al Presidente de la República.*

Señor Presidente y honorables Representantes:

Rindo ponencia para segundo debate al Proyecto de ley referido en el título de este informe, en los siguientes términos:

Esta iniciativa del Representante Benjamín Higuera Rivera, constituye una verdadera ley marco, para dotar al país de un instrumento para la negociación de los tratados internacionales, y llena un vacío en nuestra legislación, pues la celebración de nuestros pactos bilaterales y multilaterales se rigen por la Ley 7ª de 1944, que además de ser muy pobre en su contenido quedó desvertebrada con la declaratoria de inexecutable del artículo 1º, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Precisamente para ilustración de los señores Congresistas, el autor del proyecto transcribió el texto de dicha ley en la exposición de motivos.

Analizando el proyecto, encontramos que los artículos 1º y 2º señalan el objeto de la ley y las reglas para su interpretación, el 3º define todas las expresiones usadas en los tratados, de conformidad con la terminología técnico-jurídica adoptada por el derecho internacional, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados (Viena I), ratificada por Colombia, previa expedición de la Ley 32 de 1985, aprobatoria del mismo. Aunque el término "tratado" se define a la luz de la

citada Convención, restringido a los tratados celebrados entre Estados, en el proyecto que estamos estudiando se amplía el concepto a los sujetos de derecho internacional, incluyendo los organismos internacionales, tal como está adoptado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organismos internacionales o entre organismos internacionales (Viena II, 1986), cuya ley aprobatoria se encuentra actualmente en trámite para segundo debate en la Cámara de Representantes.

Los artículos 4º al 19, se refieren al campo de aplicación de la ley, competencias, viabilidad, registro, clasificación, custodia, certificaciones, interpretación, denuncia, terminación o renuncia a los derechos consagrados en un tratado, acuerdos complementarios, inaplicabilidad de los tratados, leyes aprobatorias de tratados, reservas, cláusula sobre solución de controversias, modalidad de los tratados, publicidad y divulgación nacional.

El artículo 20 deroga la Ley 7ª de 1944. El artículo 21 faculta al Gobierno para abrir los créditos y contracréditos que sean necesarios para dar cumplimiento a la ley. El 22 concede facultades extraordinarias al Gobierno para organizar la sección de tratados internacionales de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Y el artículo 22 trata sobre su entrada en vigencia.

Una de las bondades del Proyecto radica en que le da agilidad al Gobierno para ratificar convenios, acuerdos ejecutivos, complementarios o administrativos que no tengan la categoría de un tratado, es decir, que no afecten la soberanía nacional, sin aprobación legislativa, con lo cual, también, se descongestiona el trabajo del Congreso.

Convencido de la importancia de este proyecto, presento a consideración de los honorables Representantes, la siguiente

#### **Proposición**

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 214/95 -Cámara-, "por la cual se regula la celebración y conclusión de tratados internacionales y se otorgan unas facultades al Presidente de la República".

Del señor Presidente y honorables Representantes,

*Augusto Vidal Perdomo,*  
Representante a la Cámara  
Ponente.

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA SOBRE EL PROYECTO DE LEY Nº. 203 - CAMARA DE 1995**

*por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Señor

Presidente Comisión Tercera

Doctor Helí Cala López

Apreciado señor Presidente:

Conscientes de la responsabilidad asignada por el sr. Presidente de la Comisión, doctor Helí Cala, de

la importancia que para el país reviste este Proyecto de ley, dándole cumplimiento a las normas constitucionales, en especial a las del Reglamento Interno del Congreso, relacionadas con el trámite de los Proyectos de ley y pese a que el tiempo de la Legislatura iniciada el 20 de julio de 1994 está terminando y el Proyecto de Ley en estudio no hace tránsito, presentamos a continuación el Informe de Ponencia.

De este modo, señor Presidente, ponemos a su disposición y a la de nuestros compañeros de Célula Legislativa, así como del Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano, y de su Ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry Rubio, este Informe, fruto del estudio realizado por cada uno de nosotros en forma individual y conjunta, para lo cual contamos siempre con la información y explicación del doctor. Guillermo Perry Rubio y el señor Director de la DIAN, doctor. Horacio Ayala Vela.

Es necesario señalar que este Informe recoge también, los elementos aportados por los gremios económicos, sociales y académicos expuestos en las audiencias públicas que se realizaron a lo largo de un mes en el recinto de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes.

#### **Consideraciones de Orden General:**

El pasado 18 de abril el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Racionalización Tributaria. Con esta propuesta se busca reorganizar el sistema impositivo colombiano eliminando de la actual legislación aquellos tratamientos preferenciales, cuya existencia no tiene una clara justificación social o económica.

También se pretende modificar las normas que por su diseño antitécnico o por haber quedado a la zaga de las innovaciones de la economía, han terminado convirtiéndose en focos de transgresión de las obligaciones tributarias, con los efectos indeseables de reducir la recaudación y atentar contra la neutralidad y equidad del sistema.

Del análisis realizado al Proyecto, se desprende en primer lugar, que es preciso mantener el actual nivel de ingresos fiscales, a fin de atender los compromisos financieros adquiridos por el Estado en el marco de la nueva Constitución Política, entre los que se cuentan los desarrollos en materia de seguridad social y de recursos y competencias de las Entidades Territoriales (Ley 100/93 y Ley 60/93), los cuales se verían comprometidos de permanecer el carácter temporal de los recursos allegados con la Reforma Tributaria aprobada en 1992.

Los costos de la Reforma a la Seguridad Social se han estimado en \$2 billones para el período 1995-1998, en tanto que las transferencias alcanzarán el 41.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación en el año 1996, aumentando gradualmente hasta el 46.5% en el año 2001.

La incorporación de la sobretasa del impuesto de renta en las tarifas nominales de este tributo; la adopción definitiva del 14% como tarifa general del IVA; el establecimiento del mecanismo de cobro

anticipado del IVA, así como el sistema de determinación de la renta presuntiva y las medidas que implementan el control a la evasión, son las principales disposiciones mediante las cuales se busca garantizar que en el futuro inmediato, los ingresos tributarios no desciendan por debajo de su actual nivel.

En segundo término, se pretende encontrar una alternativa financiera, que integre de manera coherente dos de los principales objetivos del plan de desarrollo de la actual administración: extender los beneficios del crecimiento al conjunto de la población y consolidar la estabilidad macroeconómica que el país ha venido construyendo en los últimos años.

El Plan de desarrollo contempla inversiones de carácter social que representarán alrededor de 13.5 puntos del PIB, en el período comprendido entre 1995 y 1998, suponiendo esto un incremento de 3.4 puntos del PIB frente a las inversiones sociales efectuadas en el cuatrienio 1991-1994.

Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por los ponentes, los recursos adicionales que podrían obtenerse con la aprobación del Proyecto de Racionalización Tributaria (aproximadamente 2,5 billones entre 1996-1998) permitirían sufragar parte del plan de desarrollo sin apelar a otras fuentes de financiación que en las actuales circunstancias introducirían inestabilidad en las principales variables macroeconómicas.

La Comisión de ponentes encuentra que el proyecto presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene como objetivo principal garantizar el equilibrio de las finanzas públicas, para evitar que éstas se conviertan en una fuente de desequilibrio macroeconómico. Una economía con inflación, con déficit fiscales apreciables o con desequilibrios de balanza de pagos, está condenada a crecer y a desarrollarse menos que una economía con bajas tasas de inflación, en equilibrio fiscal y de balanza de pagos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, prevé crecimientos promedio del PIB de 5.7% anual en el cuatrienio, así como estrategias de desarrollo económico que benefician al conjunto de la población, combinando el crecimiento con un mayor gasto social.

Los ponentes consideran que el Proyecto de Racionalización Tributaria propuesto, aparte de concretar los esfuerzos para la obtención de los recursos que permitirán financiar parte del Plan Nacional de Desarrollo de la presente Administración, constituye uno de los principales instrumentos de la política de estabilización económica.

Para garantizar la estabilidad y el cumplimiento de las metas en materia de inflación, tasa de interés y tipo de cambio, es necesario realizar un esfuerzo de racionalización de los tributos existentes que genere mayores ingresos al Estado reorganizando la estructura fiscal actual, sin afectar considerablemente la carga tributaria.

Desde la perspectiva de desarrollo económico, debe destacarse que como resultado de la transpa-

rencia y racionalidad que se le impriman al sistema tributario, sin aumentar notoriamente los niveles de tributación actuales, se garantizarían recursos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, asegurando así el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

El Congreso Nacional considera prioritario la ejecución del gasto social, y en concordancia con ello, las decisiones en materia de composición del gasto público plasmadas en el Plan de Desarrollo aprobado en la presente legislatura, involucran la voluntad política de realizar un esfuerzo importante para incrementar la inversión social en Colombia.

Además de contemplar la reducción del gasto en algunos sectores y la disminución de la participación del gasto de funcionamiento del Gobierno Central dentro del gasto total, -disminución calculada en 0.34% del PIB al finalizar el cuatrienio-, de igual modo, el Congreso Nacional considera imperativo el uso eficiente de los recursos provenientes de las concesiones y privatizaciones y la reducción de la evasión y elusión tributarias, imprimiéndole mayor equidad y neutralidad al sistema tributario.

Es deber del Congreso de la República velar porque el Sistema Tributario sea coherente con la capacidad de pago y contribución de los ciudadanos. En desarrollo de tal deber, los ponentes luego del análisis constructivo del Proyecto hemos introducido modificaciones a los artículos que lo ameritan y formulado recomendaciones al Gobierno nacional sobre algunos aspectos específicos relacionados con la estructura tributaria. Las mismas se anexan al final del Informe.

#### I. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998 "EL SALTO SOCIAL"

El Congreso que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo considera como parte de la misión del Gobierno consolidar las reformas económicas y políticas de los últimos años, en particular, los logros de la apertura económica, para conducir la economía a una adecuada senda de crecimiento, reorientando el gasto público hacia la expansión de la infraestructura física y la cualificación de la mano de obra, de tal forma que estimule la inversión privada y aumente la productividad de los factores. El gran reto consiste en garantizar que los beneficios derivados de altas tasas de crecimiento con bajos niveles de inflación se extiendan al conjunto de la sociedad.

Con la ejecución del Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental "El Salto Social" se pretende consolidar las transformaciones económicas y sociales que vive el país y procurar que su resultado final sea "una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada en un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible..."

La Constitución de 1991 redefinió los derechos económicos y sociales de la población, impulsó la descentralización política, abrió múltiples espacios a la participación ciudadana, incorporó por primera vez los principios de protección al medio ambiente y transformó diversas instituciones, entre ellas el sistema judicial, el marco que regula la prestación de

servicios públicos, los mecanismos de planeación y la banca central.

La descentralización de recursos y responsabilidades es el mayor desafío de la presente década. Sin duda, el Gobierno Central tendrá que hacer mayores ajustes a sus finanzas, transfiriendo gastos y reduciendo la evasión para mantener el ritmo creciente de la transferencia de recursos.

Si bien el crecimiento económico de los últimos años ha sido satisfactorio con tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%, los cambios institucionales promovidos no se han reflejado plenamente en la vida colombiana.

La modernización del aparato productivo y el éxito del programa de internacionalización de la economía, no van a ser posibles si no se logra colocar el país a tono con las exigencias propias de la velocidad con la que se viene transformando la producción y comercio mundiales. Es preciso mejorar la infraestructura vial del país, garantizar una mayor cobertura de los servicios públicos, educar mejor a un mayor número de colombianos que gocen, a su vez, de mejores condiciones de salud, para no frustrar el anhelo de una patria en camino al desarrollo.

El Plan contempla inversiones públicas de importancia en infraestructura vial, aeroportuaria, fluvial, ferroviaria, energética, minera, de comunicaciones y transporte, así como en ciencia y tecnología, desarrollo agropecuario y medio ambiente.

El valor total estimado para el Plan de inversiones de esta Administración, alcanza la suma de \$ 38 billones de pesos, incrementándola del 10 % del PIB en 1994, a un 13,5 % para el año 1998.

En educación, el gasto a lo largo del cuatrienio alcanzará la suma de \$12.2 billones de pesos lo que significará que para 1998 la participación en el PIB de este rubro sea del 5.3%. La inversión pasará de \$633.837 millones de pesos constantes de 1994 a \$1.031.846 millones en 1998, con lo cual se aspira a elevar la escolaridad promedio de los colombianos de 5.5 años a 6.9 años, creándose además, 300.000 cupos en preescolar, 188.000 para primaria y 600.000 en secundaria.

En salud, se ha planteado un gasto total de \$12.4 billones de pesos que han de ser financiados con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales, el situado fiscal, el presupuesto general de la Nación y las cotizaciones al régimen contributivo. Es claro que el grueso de dichos recursos asume distintas formas de gasto a partir de los ingresos corrientes de la Nación. En todo caso, con ello se incrementa el gasto en salud hasta representar el 5.3% del PIB.

En servicios públicos se aspira a alcanzar hacia el final del Gobierno una cobertura del 77% en alcantarillado y del 90% de acueducto, solucionando el problema de casi 7 millones de compatriotas.

En materia de infraestructura "el Plan prevé inversiones en estos sectores por \$23,5 billones de pesos" en los próximos cuatro años de los cuales, \$13 billones de pesos provendrán del sector público, es decir el 55,32% del total en tanto que continuará



generando la mejor de las condiciones para que el sector privado aporte los restantes recursos.

Al sector agropecuario, que ha afrontado serias dificultades durante los últimos años, se le aumenta la participación de su gasto total como porcentaje del PIB pasando de 0,6% en 1994 a 0,9% en 1998, durante los cuatro años de ejecución del Plan.

En Ciencia y Tecnología, incluido el aporte del sector privado, el gasto total pasará de representar el 0,5% del PIB al 1% del PIB siendo la participación del Estado del 0,5% financiando la mitad de la inversión total prevista.

Es necesario, entonces, el concurso de todos los esfuerzos posibles. Confían los ponentes que en tanto el Proyecto de Racionalización Tributaria contribuye, sin aumentar la carga tributaria, con recursos vitales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y viabiliza, de este modo, un mayor radio de acción del Estado en procura del bienestar colectivo, recibirá de parte del Congreso el análisis constructivo que requiere un Proyecto de tal envergadura.

La comisión de ponentes observa con preocupación el notable incremento registrado en los Giros de Tesorería, que durante los primeros cinco meses del año han aumentado en más del 40% respecto del mismo período del año anterior, situación que es más alarmante si se considera que los gastos ejecutados durante 1994 fueron de por sí bastante elevados.

Si bien es cierto que la utilización de las transferencias y del endeudamiento han llevado a que los municipios se constituyan en una categoría especial dentro de la estructura de gasto del Estado, a tal punto que éstos explican en buena medida el crecimiento de los gastos, también lo es que el Gobierno Nacional debe comprometerse a aplicar una "Racionalidad del Gasto" en todas las instancias que estén bajo su control directo. La no observancia de este comportamiento atenta contra el propósito expresado por el mismo gobierno, en el sentido de generar un superávit fiscal de 0.7 puntos del PIB en 1995.

Los ponentes del proyecto coincidimos con el ejecutivo en señalar al equilibrio fiscal, no sólo como un objetivo básico de la propuesta de Reforma Tributaria, sino también como un sano principio en la conducción de las finanzas públicas. Por tal razón, se llama la atención para que la dinámica del gasto no desborde las expectativas sobre los niveles actuales y futuros de los ingresos corrientes. En caso contrario, sería preciso asumir el manejo de un déficit fiscal que en las actuales circunstancias comprometería la estabilidad macroeconómica, las metas de crecimiento y los objetivos sociales contemplados en el Plan de Desarrollo.

II. LA RACIONALIZACION DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

La restricción presupuestaria de las finanzas públicas requiere que los gastos en inversión y consumo, más el pago de los intereses de la deuda pública, sean iguales a los ingresos, conformados por las rentas de operación más los ingresos tributarios. Así, se logra que las finanzas públicas estén en equilibrio y no se conviertan en fuente de desestabilización

macroeconómica, tal y como lo señala el artículo 347 de la Constitución Nacional y los artículos 3, 10, 16 y 47 del Decreto 360 de 1995, compilatorio de las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994.

Ejecutar un mayor gasto social torna indispensable la realización de un esfuerzo tributario adicional, por cuanto el primero superará los recursos arbitrados. De las opciones posibles, entre ellas, financiación con préstamos directos del Banco de la República, deuda interna o externa, se escogió la racionalización de los ingresos tributarios por vía de la eliminación y reducción de exenciones o descuentos, reducción de la evasión para lo cual se sugiere la tipificación de ciertas conductas evasoras como delito y acogiendo la propuesta concertada con el Gobierno Nacional en el sentido de elevar a la categoría de delito el contrabando.

Es una reforma de ajustes a las normas existentes, que pretende mantener la coherencia interna entre los diferentes niveles de tributación. De este modo, está previsto que el efecto de la racionalización tributaria se concrete desde el punto de vista del recaudo en ingresos adicionales para el período 1996-98, que representarán alrededor del 3.4% del PIB, o sea, el equivalente a \$2,5 billones de pesos de 1995.

III. RESULTADOS DEL PROYECTO DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA 1995

En general, se espera que el proyecto de racionalización tributaria incluyendo las modificaciones introducidas por los ponentes, permita incrementar los ingresos tributarios en 0.75% del PIB en el año 1996. Gran parte de este ingreso será generado por las modificaciones propuestas en el Impuesto al Valor Agregado, pues los ingresos por concepto de Impuesto a la Renta sólo serán percibidos a partir de 1997. Esta situación explica el incremento de la participación de los ingresos en el PIB desde 1997 (1.38%).

Al examinar las principales cifras del Proyecto, una vez introducidas las modificaciones sugeridas por la Comisión de Ponentes (Ver cuadro a continuación) se observa que en el período considerado la fracción más importante de los nuevos recursos (67.5% en promedio) está conformada por las medidas tendientes a disminuir la evasión y/o elusión tributarias. Si a este promedio se añaden los resultados derivados de las disposiciones encaminadas a racionalizar el sistema impositivo, se advierte que el conjunto de los dos tipos de medidas, representa en promedio más del 73% del total de recursos esperados con el proyecto.

ESTIMACIONES DE RECAUDO CON MODIFICACIONES DE LOS PONENTES PROYECTO DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA 1995 (CIFRAS PRELIMINARES EN MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1995)			
Concepto	1996	1997	1998
Total Tarifas (sociedades + naturales)		8.252	11.127
Tarifas Sociedades		6.170	8.882
Tarifas Personas Naturales		2.083	2.245
Cambio de Régimen Contribuyentes		3.947	4.163
Bienes Raíces		45.717	48.818
Fiducia Mercantil		12.510	13.285
Donaciones		1.292	1.391
Leasing Anglosajón		64.831	42.128
Amortización Recursos Naturales		33.526	29.561
Renta Presuntiva		316.213	323.334
Rentas de Trabajo	(614)	(647)	(686)
Ganancias Ocasionales		15.345	14.608
Contribución Industrias Extractivas		(3.148)	19.331
Impuesto de Remesas	(8.198)	(36.618)	
Subtotal Renta	(614)	489.641	470.442
Subtotal Renta/PIB	0.00%	0.65%	0.59%
Incr. Tarifas IVA Autos y Otros	123.371	128.088	126.473
Retención y Anticipos IVA	241.510	254.341	270.106
Nuevos Servicios Gravados con IVA	28.361	29.868	31.719
IVA Bienes de Capital	36.573	51.922	(30.981)
Desgravación Aparatos Ortopédicos	(427)	(450)	(478)
IVA Bienes Emergencia Eléctrica	3.721	3.919	4.162
IVA Materiales de Construcción	62.815	66.209	70.312
Subtotal IVA	495.925	533.896	471.313
Subtotal IVA/PIB	0.69%	0.71%	0.59%
Impuesto a la Gasolina	46.742	22.099	2.777
Total Ingresos Reforma	542.053	1.045.636	944.532
Total Ingreso Acumulado		1.587.689	2.532.221
Total Ingresos Reforma/PIB	0.75%	1.38%	1.17%

#### IV. LA RACIONALIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El ajuste fiscal requerido para no sacrificar los objetivos sociales del Plan de Desarrollo, implican el fortalecimiento de los ingresos tributarios. Estas modificaciones, se centran en la eliminación de algunas exenciones y deducciones tributarias, la introducción de mecanismos de cobro y el establecimiento de una nueva forma de determinación de la renta presuntiva, tendientes a reducir la evasión de los impuestos del orden nacional y del contrabando, así como la simplificación del impuesto a la gasolina. Estas disposiciones, eliminan muchas de las distorsiones que afectaban a la producción, sin aumentar la carga tributaria.

Así mismo, se sugiere al Gobierno Nacional, que el nuevo Proyecto que presentara al Congreso, tan pronto se inicie la próxima legislatura y con el ánimo de fortalecer la efectividad del cumplimiento en las políticas impositivas, contenga elementos de política de saneamiento fiscal y patrimonial, con el propósito de introducir en la sociedad colombiana el concepto de cultura fiscal, en el entendimiento de que los compromisos adquiridos en la Constitución de 1991, significan igualmente un cambio en la política de gasto.

Dicha efectividad de los esfuerzos recaudatorios es tanto más apremiante si se tiene en cuenta la necesidad de transferir un porcentaje creciente de los recaudos adicionales a las regiones, en especial a los municipios.

La Reforma Tributaria de 1992, permitió financiar la primera etapa del proceso de transferencias, de tal suerte que el mantenimiento de las mismas, requiere de la consolidación de los ingresos tributarios mediante la racionalización de los impuestos y el fortalecimiento de las normas para combatir el fraude fiscal y la consecuente pérdida de recaudo.

Al orientar las nuevas disposiciones hacia la eliminación de la evasión y elusión, el Proyecto fortalece el sistema tributario colombiano. Además de aproximar el sistema impositivo a los principios de la tributación, consolidando los relativos a equidad, eficiencia, progresividad y neutralidad, el Proyecto involucra dos conceptos acordes con el proceso de modernización del aparato estatal: Racionalidad y Transparencia.

La racionalidad tributaria está referida por una parte a la eliminación de vacíos legales que permiten particulares interpretaciones de la ley, generando distorsiones en la asignación de los recursos, y por otra parte, a la redefinición de algunas normas cuyo diseño antitécnico dificulta el efectivo control de las obligaciones, incrementando el fraude fiscal.

La transparencia se fundamenta en la simplificación del sistema impositivo y en un tratamiento equitativo de la población contribuyente. La simplicidad, conlleva una mejor comprensión de las normas tributarias y consecuentemente un mayor nivel de cumplimiento de las mismas, así como el aumento de la capacidad de gestión de la Administración Tributaria.

Tanto la racionalidad como la transparencia guardan relación directa con cada uno de los principios

de la tributación, y dentro de éstos se ha enmarcado el análisis de cada una de las disposiciones del Proyecto.

##### 1. Equidad

Respecto de la equidad del sistema tributario, las modificaciones propuestas se concentran en la adopción de normas que facilitan el proceso de verificación de la información declarada y por tanto la comprobación de la evasión. El diseño y aplicación de las normas contenidas en el Proyecto revisten un carácter general, de forma tal que todos los contribuyentes reciban el mismo tratamiento sin distinciones de consideraciones individuales.

##### 1.1. Distorsiones Asociadas a la Evasión y Elusión Tributarias.

Algunas actividades económicas reducen su carga tributaria al incurrir en prácticas de evasión y elusión del impuesto, restándole equidad al sistema tributario.

La evasión tributaria es un fenómeno complejo y cambiante que se manifiesta con reacciones encadenadas en donde los efectos de una maniobra se convierten generalmente en la causa de otras. En un mundo caracterizado por la interdependencia de las relaciones económicas puede observarse una verdadera red de relaciones en la cual los efectos de la evasión de un sujeto se difunden en todo el sistema económico, minando la equidad del sistema tributario.

La evasión es un problema que en las naciones en vías de desarrollo reviste especial gravedad; no puede analizarse el aspecto ingresos de manera aislada, es necesario contemplarlo en su vínculo indisoluble con el gasto público, el cual sería recortado por la falta de recursos para acometer la realización de los planes propuestos por el Estado.

En Colombia, la pérdida de recaudo se ha convertido en una práctica generalizada que erosiona los ingresos. Estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, indican que en el impuesto de Renta alcanza niveles del 32%, en tanto que para el Impuesto al Valor Agregado es del 36%, lo cual denota incrementos en estos niveles durante los últimos años. (Ver cuadros a continuación).

IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERDIDA ESTIMADA DE RECAUDO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)			
Años	PIB	Pérdida Recaudo	Recaudo/PIB
1990	20.234.050	210.265	1.04
1991	26.393.332	333.818	1.26
1992	34.124.402	434.232	1.27

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO PERDIDA RECAUDO RECAUDO/PIB (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)					
Años	Base Gravable	Recaudo Potencial	Recaudo Efectivo	Diferencial Estimado	DIF %
1990	4.970.497	577.511	411.482	166.029	28.75
1991	8.360.805	934.714	628.341	306.373	32.78
1992	10.996.508	1.239.567	894.653	344.914	27.83
1993	13.438.645	2.067.312	1.358.895	708.417	34.27

Según esta información, se estima que por efectos de la evasión y elusión en el Impuesto Interno al Valor Agregado, el Fisco Nacional dejó de percibir en 1993 ingresos del orden de 708.417 millones de pesos, es decir 1,69 puntos del PIB.

La consideración del problema representado por la evasión tributaria, tiene especial repercusión en países como Colombia que están en la búsqueda del desarrollo económico y en consecuencia, han estructurado su sistema fiscal como garantía y estímulo del mismo. La evasión anula las consideraciones tenidas en cuenta por el legislador al formular la norma fiscal, impide la generación de los efectos propuestos y en un plano inmediato, priva al Estado de los fondos que a través del gasto van a ser invertidos en obras de infraestructura y de beneficio para la comunidad.

Son varias las disposiciones contenidas en este Proyecto, mediante las cuales se pretende combatir eficazmente la transgresión de las obligaciones tributarias. Entre ellas:

##### 1.1.1. Anticipos y Retención en IVA.

El recaudo del Impuesto al Valor Agregado, IVA, se concentra en aquellos responsables donde es posible ejercer un mayor grado de control, en razón al reducido número que éstos representan dentro del total de responsables y por su elevado potencial contributivo.

El Proyecto contempla la adopción de un sistema de recaudo a través de retenciones en la fuente y anticipos en el pago del IVA, cuya aplicación correspondería a las empresas más grandes, con mejores niveles de organización, reduciendo con ello las pérdidas de recaudo por cuanto la Administración Tributaria podrá desplegar sus esfuerzos de control sobre un menor número de contribuyentes, mejorando la gestión al aumentar la cobertura en materia de auditoría.

La inclusión de la disposición, consulta la estructura económica de las diferentes actividades y los niveles de pérdida de recaudo registrados en cada

una de ellas. En términos generales, se presentan tres (3) casos:

a) *Muchos proveedores y un comprador.* En este caso, la retención en la fuente la practicaría el comprador, quien descontaría a cada uno de los proveedores el IVA generado. A su turno, el proveedor declararía los impuestos correspondientes a los insumos utilizados en producir los bienes y/o servicios transados con agentes económicos retenedores y no retenedores, así como los impuestos generados en ventas a compradores no retenedores;

b) *Un proveedor y muchos compradores.* Aquí se presentaría la figura de Anticipo, en cuyo caso un proveedor vende a muchos compradores pequeños, aplicando entonces la tarifa sobre las ventas futuras;

c) *Muchos proveedores y muchos compradores.* Se combina la retención y el anticipo; el responsable actuaría como retenedor y anticipador del impuesto;

#### 1.1.2. Renta Presuntiva.

En la actualidad, la base gravable sobre la cual se determina se ve afectada por la inclusión de pasivos inexistentes, eliminando con ello las bondades de este mecanismo de determinación de la renta.

La aplicación combinada de dos métodos de presunción, tal y como los concibe el Proyecto, constituye un mecanismo efectivo para garantizar indiscriminadamente una tributación mínima de la renta en las diferentes actividades económicas.

Sin embargo, los ponentes consideran que puede resultar muy alta la tarifa del 2% con respecto al Patrimonio Bruto y del 7% con relación al Patrimonio Líquido, de modo que sugieren reducirla y además, tener en cuenta algunas circunstancias especiales, tales como el alto nivel de inseguridad y en consecuencia el casi vedado acceso de los propietarios en buena parte del territorio nacional.

#### 1.1.3. Enajenación de Bienes Raíces.

La tradicional subvaluación de los bienes raíces ha conducido a la omisión de ingresos por la enajenación de estos activos, ocasionando pérdidas de recaudo que pueden contrarrestarse en buena medida con la aplicación de las nuevas disposiciones en esta materia que consagran facultades a la Administración Tributaria para estimar con base en datos referenciales, el valor de las ventas, el cual no puede ser inferior al 75% del valor comercial.

#### 1.1.4. IVA Materiales de construcción.

En la actualidad, la venta de estos bienes no causa el IVA siempre y cuando se destinen a la construcción de vivienda popular, camino por el cual se evaden grandes sumas. Tal discriminación ha propiciado pérdidas de recaudo, dada la imposibilidad de comprobar al momento de la venta el uso de los bienes.

#### 1.1.5. Eliminación del IVA a los Aparatos Ortopédicos.

En relación con los bienes excluidos se adicionan los aparatos ortopédicos. Las personas con algún grado de incapacidad no pagarán IVA sobre los aparatos que suplen sus deficiencias físicas. Se busca con ello aliviar los costos de estos bienes de obligatorio uso para algunos compatriotas.

#### 1.2. Descuento IVA Bienes de Capital.

La Ley 6ª de 1992 determinó que los pagos del IVA sobre bienes de capital podrían descontarse en la declaración de renta del año gravable correspondiente a la adquisición de los activos, siempre y cuando estos descuentos no superaran el valor del impuesto sobre la renta líquida gravable.

El propósito de tal medida era estimular la inversión mediante el abaratamiento en el costo de uso del capital, sin embargo, en la práctica, se presentan algunas inequidades con las empresas cuyos descuentos potenciales superan el impuesto de renta. El Proyecto las corrige al contemplar la posibilidad de solicitar los descuentos de IVA en los años siguientes a la adquisición del bien de capital, aumentando así los créditos fiscales por el empleo productivo de estos bienes.

#### 1.3. Tratamiento Tributario de las Rentas de Trabajo.

Las rentas de trabajo difícilmente escapan al control del ente fiscalizador, de tal suerte que resulta imperativo darles igual tratamiento. El Proyecto consagra una exención general sobre los ingresos laborales del 30% tanto para los trabajadores del régimen tradicional como para los que están bajo el régimen de salario integral. No es razonable y mucho menos equitativo otorgar un tratamiento discriminatorio a rentas provenientes de una misma fuente.

#### 1.4. Tratamiento a las donaciones.

El inadecuado tratamiento de las donaciones por parte de algunos contribuyentes, que las han aprovechado como mecanismo de reducción del impuesto al revaluar los bienes donados, ejercen una influencia negativa sobre los ingresos; mientras que los primeros se han reajustado por encima del Índice de Precios al Consumidor, aumentando las deducciones por donaciones, los ingresos declarados por los contribuyentes beneficiarios de dichas deducciones, no han evolucionado en igual forma. De allí, que las modificaciones propuestas en materia de donaciones, pretendan corregir el incremento indebido del valor de estas deducciones, así como su limitación al 100%.

### 2. Progresividad

Como principio que regula la estructura tributaria, el sistema de tarifas de los impuestos debe contemplar mayores porcentajes para las rentas más altas de manera que las propensiones medias y marginales a tributar sean mayores a medida que la renta aumente, tendiendo el impuesto a gravar más drásticamente a los individuos perceptores de las rentas más altas. En este sentido, las disposiciones contenidas en el Proyecto no sólo conservan la progresividad en los impuestos de Renta e IVA sino que conducen al incremento de la misma.

#### 2.1. Tarifas del impuesto de Renta.

Consultando el principio de progresividad, se ha respetado la estructura de tarifas progresivas respecto de las personas naturales, sobre diferentes niveles de ingreso gravable, aplicando porcentajes de impuesto diferenciales en tramos distintos de un mismo ingreso gravable.

En cuanto al aspecto de simplificación en la determinación del impuesto básico de renta, a la complejidad de la liquidación inicial de un impuesto básico de renta y luego una contribución del 25% del impuesto neto, se propone incorporar en las tarifas ya existentes el componente de la mencionada contribución, haciendo más directo el cálculo correspondiente al impuesto de renta.

Para las sociedades, el proyecto plantea tarifa del 37%. Dicha tarifa es considerada alta por parte de los ponentes, de tal suerte que se sugiere la reducción a los niveles de tasa efectiva vigente.

#### 2.2. Renta presuntiva.

Se refuerza el concepto de Renta Presuntiva, en el entendido de que la base conceptual de la presunción es que cualquier actividad económica produce normalmente una utilidad neta mínima relacionada con sus ventas o ingresos totales.

El cambio propuesto en las tasas de presunción no debe entenderse como un aumento de la carga impositiva por cuanto simplemente se trata de un sistema de determinación de la renta, que sin duda le imprime progresividad al impuesto, la cual se redujo con la eliminación a partir de 1992 del impuesto complementario de patrimonio, un impuesto claramente progresivo.

#### 2.3. IVA a los bienes suntuarios.

En el Proyecto, la progresividad del IVA se manifiesta en el mantenimiento de las exenciones de los bienes y servicios básicos de la canasta familiar. Se refuerza además este principio, al gravar con mayores tarifas los vehículos de servicio particular, cuya demanda proviene de la población con ingresos más altos.

Los ponentes consideran que para los vehículos de hasta 1.300 centímetros cúbicos debe mantenerse la tarifa del 20% mientras que para los vehículos con cilindraje superior se acepta la propuesta del Gobierno de incrementar la tarifa del 35 al 45%; para los de gama superior, elevar la tarifa al 60% siempre y cuando su valor supere los US\$40.000 dólares. De la misma manera, se sugiere la inclusión de un estímulo tributario consistente en la reducción de la tarifa del IVA para aquellos vehículos a los que se les coloque dispositivos para reducir la contaminación ambiental.

El Proyecto de Racionalización Tributaria tiene un carácter progresivo, por cuanto mantiene la estructura tarifaria del impuesto de renta, al conservar las tarifas marginales existentes e incorporarle simplemente la contribución especial del impuesto de renta establecida en la Ley 6ª/92. Así, las personas de mayores ingresos contribuirán más; la renta presuntiva también es mayor en la medida en que se posean más bienes. Por su parte, el IVA conserva su carácter progresivo al exceptuar los bienes de la canasta básica del consumo e introducir mayores tarifas sólo para bienes suntuarios.

### 3. Simplicidad

En armonía con este principio, se plantean las modificaciones al sistema de determinación del impuesto a la gasolina, así como la eliminación de algunas exenciones del IVA, simplificando por tanto la administración de estos tributos.



### 3.1 *Impuesta a la gasolina.*

Esto Pese al ajuste realizado con la Ley 6ª/92 que permitió eliminar el diferencial de precios existente entre el precio interno y su costo, la determinación de este impuesto no deja de ser compleja y antitécnica al establecer como referencia los precios de la gasolina en una fecha determinada. El Proyecto simplifica el cálculo de este impuesto.

### 3.2. *IVA a los Materiales de Construcción.*

En la medida en que se generaliza la aplicación de un impuesto, es mucho más fácil de administrar. Al suprimir la exención del impuesto para estos bienes dependiendo del uso, se facilita el control, al tiempo que se evita el alza de la vivienda de interés social al permitirle a los constructores de este tipo de vivienda solicitar como descontables el IVA pagado en los materiales de construcción.

### 3.3. *IVA Bienes de Emergencia Eléctrica*

Superadas las condiciones que ocasionaron el racionamiento eléctrico durante 1992, no hay razón alguna para mantener la exclusión de productos como velas, pilas, fósforos, cuyo consumo se incrementó en la emergencia energética. El tratamiento en cambio de estos bienes como excluidos, le resta simplicidad al sistema, al disminuir el carácter general que deben revestir a las normas tributarias.

### 3.4. *Factor prestacional de las Rentas de Trabajo.*

Al tiempo que se equilibra el tratamiento entre los trabajadores en régimen de salario integral y los de salario tradicional, se simplifica notablemente la aplicación de la retención en la fuente al conceder una exención para todos del 30%. Se precisa además que los asalariados sólo podrán descontar pagos por intereses de vivienda, salud y educación para la definición del porcentaje de retención y no para la base mensual del pago.

## 4. **Neutralidad**

El Proyecto aproxima el sistema impositivo al principio de neutralidad. En particular, gravámenes como el IVA incrementan su neutralidad en la medida en que generaliza y hace uniforme el impuesto, procurando evitar el favorecimiento o desfavorecimiento de algún sector económico. De igual manera ocurre con el impuesto sobre la renta, cuya aplicación se generalizará a las entidades sin ánimo de lucro que no se dediquen a actividades de beneficio social y a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden departamental, municipal y distrital.

Para respetar el principio de neutralidad, los sistemas impositivos deben diseñarse de forma tal que las decisiones de los agentes económicos no se desvíen hacia determinados usos o propósitos, como respuesta a la aplicación del conjunto de tributos.

En algunas ocasiones la falta de neutralidad se justifica, por el empleo de la tributación como instrumento para orientar recursos económicos hacia áreas, actividades o grupos de la población que requieren especial atención. En estos casos la pérdida de neutralidad puede verse compensada por la mayor equidad que se incorpora al sistema.

La evasión y elusión también constituyen mecanismos que alteran la neutralidad de un sistema impositivo, pero en estos casos no se busca mejorar la equidad, sino que se persigue incrementar el beneficio de quienes incurrir en tales prácticas. En estas condiciones los recursos económicos pueden reasignarse en procura de una mayor rentabilidad después de impuestos, originando con ello una pérdida social que se refleja tanto en la disminución del recaudo como en el uso ineficiente de los recursos.

El proyecto de racionalización tributaria pretende subsanar algunos vacíos de la actual legislación, sobre los que se han construido favorables condiciones de rentabilidad para determinadas actividades, desbalanceando en su favor la neutralidad del sistema.

### 4.1 *Leasing.*

La Ley 6ª de 1992 consagró que los adquirentes de bienes de capital gravados podrían descontar en la declaración de renta del año gravable correspondiente, el IVA pagado en la adquisición de tales activos. Cuando la transacción se efectúa a través de las Compañías de Leasing son éstas las que solicitan el descuento del IVA y no el usuario del bien de capital.

En la práctica esto ha conducido a que las Compañías de Leasing tengan en su declaración de renta un impuesto neto nulo. En consecuencia, la contribución especial y los anticipos que se calculan sobre dicha base también lo son.

Al adoptar el sistema Leasing Anglosajón, donde son los usuarios del bien de capital quienes solicitan el descuento del IVA, las Compañías de Leasing no ven afectadas las condiciones generales de rentabilidad, en las que se desarrolla su actividad, al tiempo que se alcanza una mayor neutralidad.

### 4.2 *Fiducia Mercantil.*

Durante los años 80 y en especial durante lo que va corrido de la presente década, la fiducia mercantil exhibió un importante crecimiento, que en buena medida puede atribuirse a la versatilidad de este negocio. La capacidad de las sociedades fiduciarias para adecuar sus ofertas a los requerimientos de los clientes y la consecuente complejidad de los fideicomisos, han llevado a que el sistema tributario marche a la zaga de las innovaciones financieras adoptadas en esta actividad.

La dificultad para identificar la totalidad de los beneficiarios de la fiducia, impide que se realice una eficaz labor de fiscalización sobre las utilidades producidas por el negocio. Esta distorsión podría animar la canalización de algunos recursos, a través de la fiducia mercantil, erosionando la neutralidad del sistema impositivo.

El Proyecto de Reforma Tributaria contempla una propuesta según la cual, las sociedades fiduciarias serían responsables del impuesto al valor agregado, cuando éste se originara en las transacciones de los fideicomisos a su cargo. Así mismo los patrimonios autónomos cuyos beneficiarios no pudieran identificarse plenamente serían contribuyentes del impuesto sobre la renta.

## V. RECOMENDACIONES ADICIONALES

1. Se sugiere la separación de las funciones operativas de la DIAN, especialmente en las áreas de Fiscalización y Operativa, en primer lugar, por la dificultad observada en el control del contrabando, hecho que además de obstruir el desarrollo de algunos sectores de la economía ha desacelerado la efectiva fiscalización tributaria al distraer recursos humanos y técnicos de la entidad y, en segundo lugar, porque se lograría mayor eficiencia en las funciones que a esta entidad le fueron asignadas.

2. Se propone la reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta, señalada en el proyecto, para que refleje la tasa efectiva actual de tributación.

En el mismo sentido se sugiere la reducción de los porcentajes propuestos para la renta presuntiva, así como el reconocimiento de casos especiales que garanticen la posibilidad de su reducción tratándose de actividades agrícolas y respecto de aquéllas desarrolladas en zonas geográficas deprimidas.

3. Se sugiere al Gobierno la modificación del artículo 87 del Proyecto relacionado con la facultad otorgada al Administrador de Impuestos y Aduanas de fijar el valor de los bienes raíces cuando difiera del valor comercial, en el sentido de permitir la utilización de índices destinados a establecer el valor comercial y así eliminar la discrecionalidad que se deriva de la redacción propuesta, aunado a la necesidad de racionalizar el impuesto de registro y anotación, así como las tasas que pesan al momento de la enajenación de los bienes raíces.

Concordante con lo anterior, se recomienda que se establezca una medida tendiente a posibilitar el ajuste de los valores de los bienes raíces poseídos a 31 de diciembre de 1995, con el propósito de permitir que una vez se apruebe el Proyecto se modifiquen los valores declarados sin que de ello derive infracción alguna.

Se estima que junto con las medidas que conducen al logro de mayor eficiencia y eficacia de la administración tributaria, debe facilitarse a quienes por diversas razones se encuentran al margen del sistema tributario, legalicen sus patrimonios y en adelante, cumplan cabalmente con sus obligaciones tributarias o aduaneras, permitiendo así un saneamiento fiscal.

4. Se propone la eliminación del impuesto sobre las ventas en algunas de las bebidas fermentadas ubicadas en la partida arancelaria 22.06, teniendo en cuenta su contenido alcohólico y su sujeción a un solo impuesto para que su recaudo fortalezca los fiscos departamentales.

5. Respecto de la incidencia del IVA sobre los materiales de construcción en el costo de la vivienda de interés social, la Comisión entiende que además de no incidir significativamente en el costo final del precio de la vivienda (3.9% del valor de venta), la aplicación generalizada del impuesto a los materiales de construcción, facilita el control del mismo, corrigiendo los problemas que presenta la disposición vigente. De otra parte, se permite el descuento en el Impuesto de Renta del IVA pagado por su adquisición, evitando el alza del precio de la vivienda.

6. Como estímulo a la inversión extranjera, se sugiere el establecimiento de tarifas del impuesto de remesas que faciliten el ingreso de nuevos capitales al país, especialmente en lo relacionado con la explotación o producción de hidrocarburos.

Por último, es importante que el proyecto de racionalización tributaria incluya las medidas tendientes al fortalecimiento de los entes departamentales que se propongan en el Estatuto Territorial que actualmente prepara el Gobierno Nacional.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### COMISION TERCERA

#### **Comentarios a las Modificaciones Propuestas por la Comisión de Ponentes al Proyecto de Racionalización Tributaria N°. 203 Cámara**

Artículo 1°. *Bienes que no causan el impuesto.* Teniendo en cuenta que una de las finalidades del Estado, es promover condiciones que favorezcan a las personas dishabilitadas físicamente, y con un marcado interés social, se incorporan como excluidos del impuesto sobre las ventas los bienes y accesorios comprendidos en las partidas arancelarias 87.13., 87.13.10.00.00., 87.14. y 87.14.20.00.00., destinados a la movilización del minusválido.

Artículo 2°. *Importaciones que no causan impuesto.* Se pretende a través de dicha disposición desgravar las importaciones introducidas bajo la modalidad de temporales de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no se produzca en el país.

Artículo 3°. *Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas.* Se aclara el parágrafo 2° del artículo 8° del proyecto en el sentido de adicionar el término "enajenante" para facilitar a los anticipadores la posibilidad de recaudar el impuesto sobre las ventas.

Artículo 4°. *Servicios exceptuados del impuesto sobre las ventas.* La comisión de ponentes sugiere restablecer el tratamiento de no sujeción al impuesto sobre las ventas del arrendamiento financiero (leasing) y los servicios de administración de fondos del Estado, así como el servicio de vigilancia. Igualmente se exceptúa del impuesto sobre las ventas los servicios utilizados en el exterior, por empresas sin ningún vínculo en Colombia y prestados en el territorio nacional, estableciendo condiciones favorables de competitividad para los nacionales.

Artículo 5° y 6°. *Compensación del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de materiales de construcción y Devolución del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de materiales de construcción.* Se establece un mecanismo de compensación y devolución del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de concreto, ladrillos, tejas de zinc, de barro, y asbesto-cemento destinados a la construcción de vivienda de interés social, y se fijan condiciones de control de los respectivos planes de construcción.

Artículo 7°. *Depreciación en los contratos leasing.* Se proponen modificaciones para hacer más efectivo y transparente el tratamiento de los contratos de leasing y se hace más operante el sistema, al deter-

minar la fecha desde la cual entrará en vigencia la nueva disposición, respetando de esta manera los contratos que se hallaren en curso. Igualmente se define el tratamiento como activos monetarios en materia de ajustes por inflación para el arrendador de los bienes.

Artículo 8°. *Rentas de trabajo exentas.* Se elimina la referencia a prestaciones sociales que tienen el treinta por ciento (30%) de los pagos laborales recibidos por el trabajador por el efecto contraproducente que puede generar en las empresas. Igualmente se propone una alternativa de modificación del numeral 4° del artículo 206 del Estatuto Tributario, consistente en desgravar los pagos laborales de los trabajadores vinculados con la modalidad de salario integral en un treinta por ciento (30%) del valor total de los ingresos laborales recibidos y el veinte por ciento (20%) de los ingresos recibidos por los demás trabajadores.

Artículo 9°. *Exención para empresas de servicios públicos domiciliarios.* Se propone eliminar la exclusividad en la transmisión o distribución domiciliar de energía eléctrica que exigía el proyecto para gozar de la exención del impuesto sobre la renta y complementarios y se amplía este beneficio a las rentas provenientes de la generación de energía eléctrica por un término de tres años y de manera progresiva.

Artículo 10. *Tarifas para inversionistas extranjeros en la explotación o producción de hidrocarburos.* Se propone una disminución progresiva y acelerada de la tarifa del impuesto de renta y de remesas para los inversionistas extranjeros en la explotación o producción de hidrocarburos, con lo cual se pretende estimular la inversión en esta actividad.

Artículo 11. *Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos.* Se propone eliminar la limitación temporal para descontar el saldo del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos. Igualmente se ajusta el proyecto a la nueva regulación del impuesto sobre las ventas para los constructores sobre los materiales destinados a la construcción de vivienda de interés social. También señala la procedencia del descuento exclusivamente sobre activos de capital capitalizados de acuerdo con las normas generales de contabilidad para su depreciación o amortización.

Artículos 12 y 13. *Investigación previa a la devolución y Devolución con presentación de garantía.* Se establecen mecanismos que eviten en lo posible la discrecionalidad de los funcionarios para dilatar el término para efectuar las devoluciones, a su vez se prolonga y en concordancia con lo expuesto se amplía la vigencia de la garantía al término de dos años.

Artículos 14 y 15. *Contrato de fiducia mercantil y Titularización.* Se propone independizar los artículos de fiducia y de titularización, como quiera que esta última puede ser realizada por entes distintos a las sociedades fiduciarias.

Artículo 16. *Derogatorias y vigencias.*

Líteral e) del artículo 428 del Estatuto Tributario.

Se eliminó de las disposiciones derogadas, en razón a que se consideró necesario mantener la exclusión del impuesto sobre las ventas para la importación de maquinaria pesada para industrias básicas, pero siempre y cuando ésta se efectúe bajo la modalidad de temporal, en virtud a que estas mercancías no son introducidas para permanecer definitivamente en el país, sino para ser exportadas dentro un plazo predeterminado.

Artículo 212 inciso 1.

Se incluyó dentro de las disposiciones derogadas, con el fin de subsanar el error generado con la derogatoria integral que de la misma se hacía en el proyecto de reforma y que daba a entender que se eliminaba el tratamiento de exención a las zonas francas. Es por ello que se consideró necesario clarificar que la derogatoria sólo afectaba el inciso 1, manteniéndose vigente en consecuencia, la exención del impuesto sobre la renta y complementarios a que se refiere el inciso 2.

Artículo 23 literal c).

Se eliminó de las disposiciones derogadas, en razón a que se hizo preciso clarificar que las entidades contempladas en el numeral 3 del artículo 19 del Estatuto Tributario, conservaban la calidad de no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que no realicen actividades industriales y de mercadeo.

Artículo 427-7 del Estatuto Tributario.

Se eliminó de las disposiciones derogadas en razón a que obedecía a un error mecanográfico como quiera que este artículo no tiene numerales.

Decreto 1727 de 1993.

Se incluyó como norma derogada, con miras a favorecer la producción nacional ya que esta regulación implicaba un tratamiento preferencial, para la importación de vehículos de servicio público, destinados a programas de reinserción de subversivos.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### COMISION TERCERA

#### **Modificaciones Propuestas por la Comisión de Ponentes al Proyecto de Racionalización Tributaria N°. 203**

Artículo 1°. Bienes que no causan el impuesto. (Adiciona el artículo 2 del proyecto). Adiciónase el artículo 424 del Estatuto Tributario con las siguientes partidas arancelarias:

"87.13. Sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión.

87.13.10.00.00. Sin mecanismo de propulsión.

87.13.90.00.00. Los demás.

87.14. Partes y accesorios de los vehículos de la partida 87.13.

87.14.20.00.00. De sillones de ruedas y demás vehículos para inválidos."

Artículo 2°. *Importaciones que no causan impuesto.* (artículo nuevo). El literal e) del artículo 428 del Estatuto Tributario quedará así:

“e) La importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no se produzca en el país. Se consideran industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica, y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno.”

Artículo 3º. *Agentes de retención en el impuesto sobre las ventas.* (Se aclaran los párrafos 1 y 2 del artículo 8 del proyecto). El encabezamiento del párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario quedarán así:

“Párrafo 1º. También son agentes de retención del impuesto sobre las ventas, según el caso, los siguientes responsables:

“Párrafo 2º. La venta de bienes o prestación de servicios que se realice entre agentes de retención del impuesto sobre las ventas no se registrará por lo previsto en este artículo, salvo cuando el adquirente o enajenante sea un productor que cumpla los requisitos de ingresos y patrimonio señalados en el numeral 2 de este artículo, en cuyo caso éste deberá efectuar la retención o anticipo del impuesto sobre las ventas.”

Artículo 4º. *Servicios exceptuados del impuesto sobre las ventas.* Modifica parcialmente el artículo 12 del proyecto.

Modifícanse los siguientes numerales del artículo 476 del Estatuto Tributario:

3. Los intereses sobre operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, los servicios de administración de fondos del Estado, el arrendamiento financiero (leasing).

8. Los servicios de radio, prensa, televisión y exhibición cinematográfica, excepto la televisión por suscripción.

10. Los servicios de aseo, vigilancia y temporales de empleo, cuando estos últimos sean prestados por empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

16. Los servicios prestados en el país, siempre que sean utilizados exclusivamente en el exterior, por empresas sin negocios o actividades en Colombia, de acuerdo con los requisitos que señale el reglamento.

Artículo 5º. *Compensación del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de materiales de construcción.* (Modifica el artículo 51 del proyecto). El párrafo del artículo 815 del Estatuto Tributario quedará así:

“Párrafo. Cuando se trate de responsables del impuesto sobre las ventas la compensación de saldos a favor originados en la declaración del impuesto sobre las ventas, sólo podrá ser solicitada por aquellos responsables de los bienes de que tratan los literales a), b) y c) del artículo 481, los que hayan sido objeto de retención y aquéllos a quienes se les haya facturado el anticipo del impuesto sobre las ventas. También tendrán derecho a la compensación los responsables que hubieren pagado impuesto sobre las ventas en la adquisición de materiales de

construcción para vivienda de interés social, acreditando el registro de los correspondientes planes ante el Inurbe.”

Artículo 6º. *Devolución del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de materiales de construcción.* (Modifica el artículo 53 del proyecto). El párrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario quedará así:

“Párrafo. Cuando se trate de responsables del impuesto sobre las ventas la devolución de saldos a favor originados en la declaración del impuesto sobre las ventas, sólo podrá ser solicitada por aquellos responsables de los bienes de que tratan los literales a), b) y c) del artículo 481, los que hayan sido objeto de retención y aquéllos a quienes se les haya facturado el anticipo del impuesto sobre las ventas. También tendrán derecho a la devolución los responsables que hubieren pagado impuesto sobre las ventas en la adquisición de materiales de construcción para vivienda de interés social, acreditando el registro de los correspondientes planes ante el Inurbe.”

Artículo 7º. *Depreciación en los contratos leasing.* (Modifica el artículo 95 del proyecto). Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 127-1. *Depreciación en los Contratos Leasing.* En los contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción de compra, que se celebren a partir del 1º de enero de 1996, para la determinación del impuesto sobre la renta se observarán las siguientes reglas:

1. La parte de los cánones pagada o abonada en cuenta que corresponde a abonos de capital, debe ser capitalizada por el arrendatario o usuario y depreciada, si hay lugar a ello, dentro del término de vida útil del respectivo bien; el saldo constituye costo o gasto financiero del ejercicio, según el caso.

2. Para los efectos del numeral precedente, el arrendatario deberá registrar al principio del contrato, como activo, el valor determinado de acuerdo con el numeral siguiente, y como contrapartida un pasivo por el mismo valor. La cifra de este pasivo debe corresponder a la registrada por el arrendador como un activo monetario. La porción capitalizada por el arrendatario de los cánones periódicos pagados o abonados en cuenta se carga a este pasivo, ajustando las posibles diferencias al final del contrato. Los valores así determinados serán utilizados por el arrendatario para declarar el valor patrimonial del activo, para el cálculo de la depreciación y de los ajustes fiscales por inflación. La Superintendencia Bancaria determinará la forma de registro contable por parte del arrendador.

El valor del impuesto sobre las ventas que corresponda a la adquisición del activo, podrá ser registrado dentro del costo depreciable, cuando el arrendatario no haga uso de la opción prevista en el artículo 258-1 del Estatuto Tributario.

3. Para los fines previstos en este artículo, el contrato debe estipular, tanto el valor del bien en el momento de su celebración, incluyendo el impuesto sobre las ventas, como la parte del valor de los cánones periódicos pactados que corresponde a cada

uno de los conceptos de financiación y amortización de capital.

4. El arrendador debe incluir en sus declaraciones de renta, tanto la parte de los cánones que corresponden a ingresos financieros, como los demás ingresos que se deriven del contrato. Cuando los contratos se resuelvan sin hacer uso de la opción de compra, se efectuarán los ajustes en la renta y en el patrimonio de los contratantes, de acuerdo con los términos de la resolución. Para el arrendador o locador de los bienes, éstos constituyen activos monetarios en la determinación de los ajustes por inflación.”

5. El arrendatario tiene derecho a descontar del impuesto sobre la renta el impuesto sobre las ventas que corresponda al valor del activo, determinado de acuerdo con el numeral 3. de este artículo, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 258-1 de este Estatuto.”

Parágrafo 1º. En los contratos de leasing internacional, el usuario de los bienes deberá suministrar a las autoridades de impuestos la información prevista en el numeral 3 del presente artículo, de acuerdo con los datos que al respecto le suministre el arrendador.”

Parágrafo 2º. El tratamiento previsto en el presente artículo, surte efecto únicamente para la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, y deja a salvo las disposiciones relacionadas con la propiedad de los bienes, que se rige por las normas vigentes y las cláusulas de los respectivos contratos.”

Artículo 8º. *Rentas de Trabajo Exentas.* (Modifica el artículo 103 del proyecto).

“4. El treinta por ciento (30%) del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores, sumas que se consideran exentas.”

“Párrafo transitorio. Las cesantías acumuladas en favor de los trabajadores hasta el 31 de diciembre de 1995, en cumplimiento de las normas legales, serán gravadas con el impuesto sobre la renta según las disposiciones vigentes con anterioridad a la expedición de esta ley.”

Alternativa 2: Se modifica el numeral 4 de la siguiente manera:

“El 30% del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores del salario integral y el 20% del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores que no pertenecen a dicho régimen, con excepción de los valores pagados como cesantías, que son exentos en su totalidad.”

Artículo 9º. *Exención para Empresas de Servicios Públicos y Domiciliarios.* (Modifica el artículo 104 del proyecto). El artículo 211 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 211. *Exención para Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.* Todas las entidades prestadoras de servicios públicos son contribuyentes de los impuestos nacionales, en los términos definidos por el Estatuto Tributario, con las excepciones que se establecen a continuación.

“Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en

los municipios, en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y en los Distritos Turísticos y Culturales de Cartagena de Indias y Santa Marta, están exentas del impuesto sobre la renta y complementarios por un período de siete años a partir de la vigencia de esta ley, sobre las utilidades que capitalicen o que apropien como reservas para la rehabilitación, extensión y reposición de los sistemas.

“Gozarán de esta exención, durante el mismo período mencionado, las empresas dedicadas a la transmisión o distribución domiciliaria de energía eléctrica. Para tal efecto, las ventas de generación y las de distribución deberán estar debidamente separadas en la contabilidad.

“Así mismo, las rentas provenientes de la generación de energía eléctrica estarán exentas por un término de tres años, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

“Para el año gravable de 1996 100% exento.

“Para el año gravable de 1997 70% exento.

“Para el año gravable de 1998 40% exento.

“Para el año gravable de 1999 y ss. 0% exento.”

Artículo 10. *Tarifas para Inversionistas Extranjeros en la Explotación o Producción de Hidrocarburos.* (Modifica el artículo 111 del proyecto).

“Artículo 246-1. *Tarifas para Inversionistas Extranjeros en la Explotación o Producción de Hidrocarburos.* Las tarifas del impuesto de renta y del impuesto de remesas aplicables en el caso de los inversionistas extranjeros cuyos ingresos provengan de la exploración, explotación o producción de hidrocarburos, por los conceptos de que tratan los artículos 245 y 321 de este Estatuto serán: 12% para el año gravable 1996; 10% para el año gravable 1997; 7% para el año gravable 1998 y siguientes.”

Artículo 11. *Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos.* (Modifica el artículo 113 del proyecto).

El descuento previsto en el artículo 258-1 del Estatuto Tributario se concederá únicamente sobre los activos de capital que se capitalizan de acuerdo con las normas de contabilidad, para ser depreciados o amortizados. Para los activos adquiridos a partir de la vigencia de esta ley, cuando en un ejercicio no sea posible descontar la totalidad del impuesto sobre las ventas pagado en su adquisición, el saldo podrá descontarse dentro de los ejercicios siguientes. Cuando se trate de bienes adquiridos mediante contratos de leasing con opción de compra, el impuesto sobre las ventas sólo podrá ser descontado por el usuario del respectivo bien.

Artículo 12. *Investigación previa a la devolución.* (Modifica el artículo 156 del proyecto). Adiciónase el artículo 857-1 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“Párrafo. Tratándose de solicitudes de devolución con presentación de garantía a favor de la Nación, no procederá la suspensión prevista en este artículo.”

Artículo 13. *Devolución con presentación de garantía.* (Modifica el inciso 2 del artículo 157 del proyecto).

“La garantía de que trata este artículo tendrá una vigencia de dos años. Si dentro de este lapso la Administración tributaria notifica liquidación oficial de revisión, el garante será solidariamente responsable por las obligaciones garantizadas incluyendo el monto de la sanción por improcedencia de la devolución, las cuales se harán efectivas junto con los intereses correspondientes, una vez quede en firme, en la vía gubernativa, el acto administrativo que imponga la sanción por improcedencia de la devolución aún si éste se produce con posterioridad a los dos años.”

Artículo 14. *Contratos de Fiducia Mercantil.* (Modifica el artículo 88 del proyecto). El artículo 102 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 102. *Contratos de Fiducia Mercantil.* Para la determinación del impuesto sobre la renta en los contratos de fiducia mercantil se observarán las siguientes reglas:

“1. Para los fines del impuesto sobre la renta y complementarios, los ingresos originados en los contratos de fiducia mercantil se causan en el momento en que se produce un incremento en el patrimonio del fideicomiso, o un incremento en el patrimonio del cedente, cuando se trate de cesiones de derechos sobre dichos contratos. De todas maneras, al final de cada ejercicio gravable deberá efectuarse una liquidación de las utilidades obtenidas en el respectivo período por el fideicomiso y por cada beneficiario, siguiendo las normas que señala el Capítulo I del Título I de este Libro para los contribuyentes que llevan contabilidad por el sistema de causación.

2. Las utilidades obtenidas en los fideicomisos deberán ser incluidas en las declaraciones de renta de los beneficiarios, en el mismo año gravable en que se causan a favor del patrimonio autónomo, conservando el carácter de gravables o no gravables.

3. Cuando el fideicomiso se encuentre sometido a condiciones suspensivas, resolutorias, o a sustituciones, revocatorias u otras circunstancias que no permitan hacer efectivo el gravamen sobre las rentas en cabeza de sus beneficiarios en el respectivo ejercicio, éstas serán gravadas en cabeza del patrimonio autónomo, a la tarifa de las sociedades colombianas. En este caso el patrimonio autónomo se asimila a una sociedad anónima para los fines del impuesto sobre la renta y complementarios.

4. Se causará el impuesto sobre la renta o ganancia ocasional en cabeza del constituyente, siempre que los bienes que conforman el patrimonio autónomo o los derechos sobre el mismo se transfieran a personas o entidades diferentes del constituyente. Si la transferencia es a título gratuito, el impuesto se causa en cabeza del beneficiario de los respectivos bienes o derechos. Para estos fines se aplicarán las normas generales sobre la determinación de la renta o la ganancia ocasional, así como las relativas a las donaciones y las previstas en los artículos 90 y 90-1 de este Estatuto.

5. Con relación a cada uno de los patrimonios autónomos bajo su responsabilidad, los fiduciarios

están obligados a cumplir las obligaciones señaladas en las normas legales para los contribuyentes, los retenedores y los responsables, según el caso.

Los fiduciarios son solidariamente responsables, junto con los patrimonios autónomos bajo su cargo y con los respectivos beneficiarios, por los impuestos y sanciones derivados del incumplimiento de estas obligaciones.

6. Las utilidades acumuladas en los fideicomisos, que no hayan sido distribuidas ni abonadas en las cuentas de los correspondientes beneficiarios, deberán ser determinadas por el sistema de causación e incluidas en sus declaraciones de renta. Cuando se den las situaciones contempladas en el numeral 3 de este artículo se procederá de acuerdo con lo allí previsto.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23-1 de este Estatuto, el fiduciario deberá practicar retención en la fuente sobre los valores pagados o abonados en cuenta, susceptibles de constituir ingreso tributario para los beneficiarios de los mismos, a las tarifas que correspondan a la naturaleza de los correspondientes ingresos, de acuerdo con las disposiciones vigentes.”

Artículo 15. *Titularización.* (Modifica el artículo 88 del proyecto). Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 102-1. *Titularización.* En los casos de titularización, el originador está sujeto al impuesto de renta y complementarios sobre todos los valores causados o reconocidos a su favor, en el respectivo ejercicio, en exceso del costo fiscal de los bienes, títulos o derechos de su propiedad utilizados en el proceso de titularización.

Los tenedores de los títulos están sujetos al impuesto de renta y complementarios sobre las rentas generadas por los mismos y sobre las ganancias obtenidas en su enajenación. Las rentas derivadas de los títulos de contenido crediticio reciben el tratamiento de rendimientos financieros; las derivadas de títulos de participación tendrán el tratamiento que corresponda a su naturaleza. En los títulos mixtos, el tratamiento tributario será el que corresponda a las rentas obtenidas por cada uno de los respectivos conceptos.

Cuando se adquieran bienes o derechos a través del proceso de titularización, su costo fiscal será la suma del costo fiscal de los respectivos títulos.”

Artículo 16. *Derogatorias y Vigencias.* (Modifica el artículo 164 del proyecto). Se derogan los artículos 15, 34, 42, 50, 61, 68, 74 inciso 2, 172, 188-1, párrafo único del artículo 189, 212 inciso 1, 231, 232, 273, 274, párrafo 1 del artículo 281, 318, 322 literal n, 352, 354 y título transitorio, 362, 363, párrafo 1 del artículo 424, 424-7, el literal a) del artículo 428, 476 numerales 7 y 12, 500, 501, 503, 504, 506, 783, y el inciso final del artículo 795-1 y párrafo 1º transitorio del artículo 807 del Estatuto Tributario, la expresión “los diarios” contenida en el artículo 23 de la Ley 98 de 1993, los artículos 13



y 14 de la Ley 6ª. de 1992, el parágrafo 3º del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, la Ley 123 de 1994, Decreto 1727 de 1993, y todas aquellas normas que le sean contrarias.

Del Señor Presidente, atentamente,

*Rodrigo Garavito Hernández,*

Ponente Coordinador.

*Jorge Eliécer Anaya Hernández,*

*Evelio Ramírez Martínez,*

*Gabriel Zapata Correa,*

*Fernando Tello Dorronsoro,*

*Ingrid Betancourt Pulecio,*

*Isabel Célis Yáñez,*

Ponentes.

Bogotá, 15 de junio de 1995

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE**

**Asuntos Económicos**

Santafé de Bogotá, D. C., junio 15 de 1995, en la fecha se recibió para primer debate el Proyecto de ley número 203 Cámara/95 “por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”. Se adjunta a la ponencia una constancia presentada por los Ponentes honorables Representantes Isabel Célis Yáñez y Gabriel Zapata Correa; pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación.

El Secretario General,

*Herman Ramírez Rosales.*

**Constancia**

Al informe de Ponencia sobre el Proyecto de ley número 203 de 1995, “Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”

En calidad de Ponentes del proyecto de ley de Racionalización Tributaria en la honorable Cámara de Representantes, por el Partido Conservador nos permitimos hacer las siguientes observaciones, una vez analizadas las diferentes posiciones de gremios durante el proceso de discusión que se le dio a la iniciativa, tanto en el seno del Congreso como en distintas regiones del país:

1. En reunión de ponentes de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, con el Presidente Ernesto Samper Pizano, el Ministro de Hacienda, y el Director de la DIAN, se confirmó por parte de los Ponentes de la Comisión Tercera de la Cámara que este proyecto de ley no tendría trámite en este período Legislativo, pero elaboraríamos un informe que sirviera al Gobierno de elemento de trabajo para incorporarlo al nuevo Proyecto de ley que será presentado por el Gobierno Nacional en la legislatura que se inicia el próximo 20 de julio, mejorado y ajustado a la actual situación económica del País.

2. Consideramos que es necesario explicar a la opinión y al pueblo colombiano con mayor profundidad y detenimiento el tema referente a lo que el Gobierno piensa que va a recaudar a través de esta propuesta, y las cifras estimadas por la vía de la lucha contra la evasión y elusión de los tributos, y despejar de una manera contundente los comentarios de varios sectores, y de los mismos parlamentarios, sobre el verdadero alcance de esta iniciativa.

3. El partido Conservador, dadas las circunstancias y dificultades coyunturales expresadas por los empresarios y los diferentes sectores sociales, sumadas a las inquietudes por lo que va a representar en sus balances la aprobación de una ley como la presentada por el Gobierno, se ha visto en la necesidad de afirmar con plena convicción, que no existe el espacio para darle vía libre a un proyecto que contiene en el fondo aumentos de impuestos.

4. De igual manera, observamos con preocupación, que pese a los aspectos positivos que contiene la iniciativa en alguno de sus capítulos, la sensación general es que se va a continuar con el castigo a los contribuyentes cumplidos y, en cambio, hay una tímida recomendación a los evasores, punto en el cual es necesario profundizar para dejar el mensaje claro de que este Gobierno va a dirigir todas sus acciones y a aplicar con dureza y severidad un castigo a quienes se burlan de sus obligaciones con el Estado.

5. Los colombianos, en todas las instancias, se han acostumbrado a que cada Gobierno llega con su propia Reforma Tributaria a partir del 7 de agosto de su cuatrienio, pero no reconoce la voluntad de esta administración para ajustar las norma existentes que tiendan a reducir en grado significativo, las cifras que el propio Gobierno maneja como resultado de la ineficiencia de las autoridades encomendadas para estas responsabilidades.

6. Esta nueva Ley de Racionalización Tributaria, trajo un ingrediente nuevo que pudimos detectar en el desarrollo del debate, como es el de afectar a todos los sectores, sin distinción, en una clara demostración que lo allí estipulado si va afectar de manera real y concreta el bolsillo y las inversiones de millones de colombianos, quienes escucharon de boca del hoy Presidente de la República su compromiso de no aplicar nuevos impuestos. No se trata de una simple posición política, sino, y como lo ha expresado el Consejo de Estado en su oportunidad, que no es bien visto que las altas autoridades expresen compromisos para luego olvidarlos, con lo cual se resquebraja aún más la confianza del ciudadano común en sus autoridades.

7. El Partido Conservador, en su afán de servirle al país antes que a su colectividad, creyó necesario y oportuno respaldar el proyecto de ley, sancionado por el Señor Presidente, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo cumplimiento demandara enormes esfuerzos fiscales, con la advertencia de que esto no significaba asumir un compromiso con la propuesta tributaria o aumento de los impuestos, a pesar de que el Gobierno insistía en que una ley iba de la mano de la otra para lograr realizar las inversiones expresadas en el Salto Social.

8. En referencia al anterior punto, es bueno anotar que el Gobierno fue conocedor de la posición asumida por la bancada de nuestra colectividad, en el sentido de que a cambio de incrementar los impuestos, era preferible acudir al artículo 9 de la ley contenida en el Plan, la cual reza lo siguiente: “En el evento de que los ingresos no alcancen los niveles señalados, el Gobierno Nacional, mediante decreto, deberá reducir o eliminar, anualmente alguno de los programas y subprogramas del Plan Nacional de Inversiones Públicas 1995, 1998, teniendo en cuenta el peso relativo que cada uno tenga en las inversiones de las entidades afectadas por la disminución de dichos ingresos y su composición regional”.

De ocurrir este evento, era necesario acudir al concepto previo de la llamada “Comisión de Seguimiento” que de acuerdo con el artículo 29 de la referida ley, estará compuesta por cuatro Senadores y seis Representantes designados por las Comisiones Económicas.

9. Ante las perspectivas anunciadas por los expertos que señalaban la posibilidad de ingresar a un proceso de recesión, creemos justo que los empresarios y, en general los potenciales inversionistas extranjeros, tengan bien claro que los modelos económicos aplicados en el país son verdaderamente estables, lo cual no es el mensaje que ellos reciben a través de esta nueva iniciativa tributaria, que aún cuando el Gobierno insista en que no traerá nuevos impuestos, lo cierto es que no encontró el ambiente para su aprobación y si no le hacen las correcciones del caso, nos asiste la certeza de que para la próxima legislatura tendrá iguales reparos.

10. Como Ponentes por el Partido Conservador, debemos hacer un publico reconocimiento a todo el grupo de trabajo: Al Gobierno Nacional encabezado por el Ministro de Hacienda, al Coordinador de Ponencias doctor Rodrigo Garavito, y a los ponentes, por la manera tan desprevenida, imparcial y objetiva como se desarrolló el análisis y la discusión del contenido del mismo, el suministro de las cifras y la receptividad de nuestras recomendaciones.

11. Entendiendo que este informe sólo servirá de material de trabajo, al Gobierno Nacional, para la presentación del “Nuevo Proyecto de Racionalización Tributaria”, dejamos expresa constancia de que nos identificamos con las consideraciones y recomendaciones de orden general del informe, salvo en el articulado presentado por el Gobierno y en las modificaciones propuestas a introducir que generen nuevos impuestos, ya que deben ser materia de discusión, soporte y necesidad justificada sustentada por el Ministro de Hacienda en el trámite que debe hacer dicho proyecto en la próxima legislatura.

Para constancia firman:

*Isabel Célis Yáñez.*

*Gabriel Zapata Correa.*

Ponentes.

Santafé de Bogotá D.C., junio 15 de 1995



ACTAS DE COMISION

COMISION ACCIDENTAL DE SALUD  
INFORME PRELIMINAR

El honorable Senado de la República y la honorable Cámara de Representantes mediante proposición aprobada en forma unánime en sus respectivas sesiones plenarias del pasado 21 de marzo de 1995, crearon una Comisión Accidental de Salud conformada por los suscritos Senadores Jaime Arias Ramírez, Jaime Dussán Calderón, Jorge Cristo Sahium y los honorables Representantes Inés Gómez de Vargas, Eduardo Benítez y Alvaro Benedetti Vargas, Presidente de la honorable Cámara de Representantes, con el fin de estudiar conjuntamente la situación laboral y salarial de los trabajadores de la

salud y las implicaciones del Decreto 439 de 1995, cuyo informe sobre los resultados de la misión encomendada debería ser presentado a consideración de las Cámaras Legislativas antes del 20 de junio del año en curso.

En esa óptica, la Comisión se instaló formalmente el pasado 29 de marzo de 1995, aprobando el cronograma de trabajo que más adelante se detalla y que se ha venido desarrollando mediante la realización de Foros Regionales y Reuniones Técnicas en la Comisión VII del Senado.

El cronograma que se fijó inicialmente la Comisión Accidental es el siguiente:

Dentro de este esquema, la Comisión Accidental ha desplegado un gran esfuerzo tendiente a obtener una visión global del problema por el cual atraviesa actualmente el sector de la salud, que no solamente es de carácter salarial, sino que apunta a problemas de organización, de manejo, de aplicación de normas legales, de déficit de los hospitales, de descentralización, de la falta de recursos de los Departamentos, Municipios y demás entidades territoriales.

No obstante el empeño y cumplimiento con la misión encomendada, la Comisión tiene pendiente la realización de los Foros en Neiva, Manizales y Pasto, y el análisis de los temas que se relacionan con el Fondo de Solidaridad, Recursos Humanos, Decretos 1894 de 1994 y 439 de 1995, al cabo de los cuales esperamos tener los suficientes elementos de juicio que nos permitan proponer con meridiana claridad, los mecanismos necesarios que apunten hacia una solución definitiva del problema de la salud de los colombianos a mediano y largo plazo.

Conjuntamente con la Comisión Accidental, han venido participando activamente el señor Ministro de Salud, el Director General de Presupuesto, los asesores de los señores Ministros de Hacienda y Salud Pública, la Directora de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el Presidente ISS, el Vicepresidente de la EPS del ISS; así mismo, Directivos de la Federación Médica Colombiana, Ascofame, ANEC, Asociación Colombiana de Hospitales, ASSALUD, FESCOL, Federación Odontológica Colombiana, Fedecajas, Asocajas, Academia Nacional de Medicina, ASMEDAS, SINTRAISS. Igualmente, tuvimos la oportunidad de contar con la participación de los señores Gobernadores de Antioquia y Norte de Santander, de los Jefes Seccionales de Salud de Barranquilla, Santa Marta, Norte de Santander, Antioquia, Valle, Villavicencio y Santafé de Bogotá, D. C.

Además, la Comisión ha venido escuchando con mucha atención las autorizadas opiniones y conceptos de un sinnúmero de expertos y personas directamente comprometidas con el sector de la salud, tales como los representantes del cuerpo médico, de las organizaciones de servidores y trabajadores de la salud, de las instituciones prestadoras de servicios de salud, tanto públicas como privadas y del Gobierno Nacional, que nos permitirán hacer un diagnóstico global acerca de toda la problemática que viene afectando a un sector tan importante y de mucha sensibilidad social, como es el de la salud de los colombianos.

Dentro de este informe preliminar, la Comisión considera conveniente destacar como principales, los siguientes aspectos:

1. Ley 100 y su reglamentación

Esta es una de las leyes más reglamentadas que haya tenido el país. Sólo en su primer año, 1994, produjo 117 Decretos Reglamentarios con más de 2.000 artículos, 14 Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social y 9 Resoluciones. En lo que va corrido del año, el proceso de expedición de nuevas disposiciones continúa.

1. Reuniones técnicas

Fecha	Mes	Tema
Jueves 27	Abril/95	Financiero
Jueves 04	Mayo/95	Ley 60/93, Ley 100/93 Aspectos Legales y Regionales
Jueves 11	Mayo/95	Situación Hospitalaria
Jueves 18	Mayo/95	Régimen de Transición
Jueves 25	Mayo/95	ISS
Jueves 01	Junio/95	Situación Laboral
Jueves 08	Junio/95	Plan Obligatorio de Salud-POS Unidad de Pago por Capitación - UPC Fondo de Solidaridad
Jueves 15	Junio/95	Recursos Humanos
Miércoles 21	Junio/95	Cajas de Compensación Caja Nacional de Compensación
Jueves 22	Junio/95	Decreto 439/95 Decreto 1894/94

2. Foros Regionales

No.	Día	No.	Mes/Año	Ciudad
1.	Lunes	03	Abril/95	Cartagena
2.	Sábado	22	Abril/95	Cúcuta
3.	Sábado	29	Abril/95	Villavicencio
4.	Sábado	06	Mayo/95	Cali
5.	Sábado	13	Mayo/95	Medellín
6.	Sábado	20	Mayo/95	Neiva
7.	Lunes	22	Mayo/95	Santafé de Bogotá
8.	Sábado	27	Mayo/95	Barranquilla
9.	Sábado	03	Junio/95	Manizales
10.	Sábado	10	Junio/95	Pasto

Entre el 1º y el 5 de agosto de 1994, una semana antes de la posesión del Presidente Ernesto Samper, se expidieron 23 Decretos Reglamentarios relacionados con la salud, integrados por más de 1.100 artículos.

Esta proliferación de disposiciones generadas en un trabajo contra el tiempo, ha producido en no pocas oportunidades, cambios en el sentido de la ley y del querer del legislador; situación ésta que podemos ilustrar con algunos ejemplos que muestran, de manera inequívoca, las contradicciones entre la Ley 100 y algunos de sus Decretos Reglamentarios:

- La Ley 100 no establece condiciones al contenido del Plan Obligatorio de Salud para los afiliados cotizantes y los circunscribe al Decreto-ley 1650 de 1977 y sus reglamentarios; sin embargo, el Decreto 1938 de 1994, artículo 12, condiciona su aplicación al equilibrio financiero del Sistema y a las condiciones de la economía del país.

- La Ley 100, en su artículo 153 establece, entre los principios rectores del Sistema, la Libre Escogencia mediante la cual se "asegurará a los usuarios libertad en la escogencia entre las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)..."; sin embargo, el Decreto 1919 de 1994, en su artículo 17, restringe este derecho al señalar que "cuando los dos cónyuges o compañeros permanentes son afiliados cotizantes, deberán estar vinculados a la misma Empresa Promotora de Salud (EPS).

## 2. Régimen de Transición

La magnitud de los cambios requeridos por la Ley 100, exigía un régimen de transición coherente, articulado y diseñado por expertos en la materia. Aun cuando el artículo 234 de dicha ley previó la creación de una Comisión Técnica de Transición, encargada de asesorar al Gobierno Nacional, parece que no operó en el año previsto por la ley y si se constituyó pasó sin dejar las huellas esperadas.

De otra parte, el recurso humano (usuarios y proveedores del servicio), no fueron tenidos en cuenta como pilares fundamentales de estos cambios. Los cursos sobre facturación y carnetización han distorsionado la puesta en marcha del Sistema de Seguridad Social en Salud.

## 3. Régimen Contributivo

**Unidad de pago por capitación:** La Unidad de Pago por Capitación, UPC, representa la cantidad de dinero que recibe una Empresa Promotora de Salud (EPS), para brindar atención integral a un afiliado.

Actualmente la UPC del Régimen Contributivo, presenta una seria brecha entre la forma como es calculada y el valor real de la prestación de los servicios. Su estimación fue efectuada, aparentemente, a partir "de la densidad salarial" de la población a cubrir con este régimen (asalariados y trabajadores independientes con capacidad de pago).

El valor inicial de la UPC (\$141.600) fue modificado posteriormente a \$121.000 (15% menos). Si bien es cierto, algunos expertos aseguraban que el sistema colapsaría por su incapacidad financiera, Colombia entera se pregunta si se puede dar la atención prevista en el Plan Obligatorio de Salud con el nuevo monto señalado.

Es de resaltar que el monto de UPC fue calculado en las dos oportunidades antes del incremento salarial y la creación de estímulos a la productividad. ¿Cuánto incide este ajuste en el costo de producción de un servicio? ¿Podrán las instituciones públicas continuar prestando servicios a las tarifas del FONSAT y del ISS, una vez desaparezca el subsidio a la oferta?

Los mecanismos de control de este proceso demandan una revisión profunda; de otra forma, el volumen de recursos para cofinanciar con los entes territoriales los subsidios, se verán seriamente disminuidos. Los controles deben extenderse a los aportes que las Cajas de Compensación Familiar deben realizar a esta subcuenta, de conformidad con el artículo 1217 de la Ley 100.

Una baja captación de los aportes antes mencionados tiene un impacto negativo en el monto de los recursos asignados en el Presupuesto Nacional, al Régimen Subsidiado, porque estos últimos no deben ser inferiores a la sumatoria de los dineros obtenidos por las dos fuentes señaladas. Para 1995, aún no se sabe con certeza si las partidas contempladas en el Presupuesto Nacional corresponden a las exigidas por ley. Esto, ocasionado por los problemas en el recaudo oportuno del punto de solidaridad y los aportes de las Cajas durante 1994.

Por otro lado, el manejo simultáneo de los subsidios a la oferta y a la demanda y la interpretación de estos términos por parte de autoridades y directivos en forma no homogénea, están contribuyendo a distorsionar el modelo de prestación de servicios y su forma de financiamiento.

El incremento de la UPC de \$60.500 (50% del valor del Régimen Contributivo) a \$100.000 después de haber sido aprobado el Plan Nacional de Inversión 1995-1998, demanda un incremento adicional aproximado de \$1.5 billones o la disminución de las coberturas propuestas por el Plan.

Finalmente, los recursos económicos previstos para la financiación del Régimen Subsidiado no han podido utilizarse por no estar identificados sus beneficiarios. Estas personas siguen acudiendo para solucionar sus problemas de salud, a los hospitales y puestos de salud públicos. Lo anterior, llevó al Congreso Nacional a crear en el Plan Nacional de Desarrollo, unas medidas transitorias que permitieran la utilización de los dineros excedentes del Fondo de Solidaridad, en el fortalecimiento de los hospitales.

Ante la incertidumbre del monto de la UPC y a otros factores, las Empresas Promotoras de Salud, EPS, han ingresado al sector con cautela y, difícilmente, se convertirán en agentes que ayuden a lograr el incremento de cobertura previsto por el Régimen Contributivo en el Plan Nacional de Desarrollo. En éste se pretende, durante el cuatrienio, pasar de 7.5 millones de afiliados a 15 millones en 1998.

Frente a esta situación, para cumplir con los retos del Plan Nacional de Desarrollo, queda el ISS como una institución solitaria, pero encargada con el peso de su historia, su centralismo agobiante y una estructura más ligada a su pasado que a sus nuevos retos. En estas condiciones el ISS, uno de los grandes patrimonios sociales de los colombianos, debe con-

solidarse mediante un esfuerzo conjunto entre los empresarios, sus usuarios, sus empleados y el Gobierno, al igual de dársele una estabilidad administrativa que le permita madurar el proceso de implementación del nuevo régimen de Seguridad Social.

## 4. Régimen Subsidiado

a) Su principio operativo está basado en la focalización de las áreas más críticas, en la identificación de los beneficiarios y en la carnetización de los mismos. Este procedimiento está legalmente a cargo de las Alcaldías Municipales, marcha extremadamente lento; con los datos obtenidos no creemos que se alcance el 20% de las metas propuestas para el presente año;

b) **El Sisben:** Este instrumento para identificar beneficiario, adolece en la clasificación: es así como un buen número de pobres que esperaban ser clasificados en los estratos 1 y 2 y que requieren del Régimen Subsidiado, han sido clasificados en estratos 3 y 4, lo que los enviaría al Régimen Contributivo;

c) **Aspecto financiero:** La captación de los recursos para la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía ha sido lenta. El punto de cotización de solidaridad del Régimen Contributivo que debe ser girado por cada EPS directamente a esta subcuenta, no está llegando oportunamente y aparecen indicios de evasión de este compromiso. Ya la Comisión Séptima solicitó en la plenaria de la Cámara pedir a las autoridades competentes, abrir una investigación sobre el tema.

## 5. Salarios

La Ley 100 en su artículo 193, plantea una nivelación salarial y estímulos para los trabajadores del sector de la salud. El Plan específico de nivelación por la ley, debería haber sido concertado con los diferentes departamentos y municipios, pero ni para la elaboración del Decreto 1894 de 1994, ni del 439 de 1995, este requisito se cumplió, generándose una obligación a los entes territoriales sin asignación de recursos específicos para atenderla.

Ninguno de los Decretos antes mencionados satisfacen las aspiraciones salariales de los trabajadores de la salud, ya que no logran un verdadero proceso de nivelación; por el contrario, crecen las diferencias entre unos y otros funcionarios con similar capacitación.

De otra parte, las bonificaciones contempladas en el Decreto 439 de 1995, que pretenden estimular la calidad y eficiencia del trabajo de los integrantes del equipo de salud, son un sofisma de distracción en esta época en la cual las instituciones deben transformarse, modernizarse y pasar de una estructura operativa y financiera basada en el subsidio a la oferta, a una basada en el subsidio a la demanda. Hablar hoy de utilidades en las instituciones públicas es una verdadera utopía, porque la historia hospitalaria colombiana ha estado enmarcada en los déficit financieros. Las transformaciones vendrán, pero mientras se gestan y consolidan, estas bonificaciones deben tener otro origen financiero.

## 6. Gestión Administrativa

Se observa un desconocimiento marcado por parte de autoridades municipales y departamentales

de lo que es el nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud.

Debe existir una mayor integración de tipo operativo entre el nivel central y los entes territoriales.

Las entidades competentes (Contralorías, Superintendencia de Salud, Procuradurías), deben exigir a los entes territoriales el cumplimiento de las normas sobre distribución de recursos en el área social.

Estos son, a grandes rasgos, los aspectos más importantes que a manera de conclusiones preliminares, podemos sacar del intenso debate que se generó a raíz de la conformación de esta Comisión, y que aspiramos a seguir perfeccionando, puesto que creemos que aún nos falta evaluar a muchas otras personas, visitar otras regiones a las cuales se nos ha venido invitando con mucha insistencia, toda vez que existen otros problemas que por la diversidad de regiones y entes territoriales, son diferentes pero que esperamos nos permitan elaborar alternativas que conduzcan a la solución de los conflictos, y, por sobre todo, a consolidar un sistema de salud que responda a todas las necesidades del pueblo colombiano.

Proposición

Por las razones antes expuestas, proponemos a las Mesas Directivas de Senado y Cámara y, por supuesto, a los honorables Senadores y Representantes, prorrogar por dos (2) meses más, contados a partir de la presente fecha, el término para que la Comisión Accidental de Salud pueda presentar el informe final sobre los resultados de la misión a nosotros encomendada.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de junio de 1995

*Inés Gómez de Vargas,*  
Representante a la Cámara.  
*Eduardo Benítez Maldonado,*  
Representante a la Cámara.  
*Alvaro Benedetti Vargas,*  
Presidente honorable Cámara de Representantes.  
*Jaime Arias Ramírez,*  
Senador de la República.  
*Jaime Dussán Calderón,*  
Senador de la República.  
*Jorge Cristo Sahium,*  
Senador de la República.

CONTENIDO

GACETA número 176 - miércoles 21 de junio de 1995	
C Á M A R A D E R E P R E S E N T A N T E S	
PONENCIAS	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 047/94 - Cámara, por medio de la cual se rinde tributo a un insigne colombiano. ....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 237 de 1995 - Cámara, por la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien años de fundación del Municipio de Anzoátegui, Tolima, y se autorizan apropiaciones presupuestales para obras de infraestructura e interés social. ....	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 247 de 1995 - Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la fundación del Instituto Técnico Industrial "Julio Flórez" de la ciudad de Chiquinquirá, departamento de Boyacá. ....	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 256/95 - Cámara, mediante la cual la Nación se asocia a la realización de los Mundiales de Ciclismo en Ruta, en la ciudad de Duitama, Boyacá. ....	2
Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 113/94 - Cámara, "por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los ciento treinta años de la fundación de Leticia, Amazonas, rinde homenaje a los leticianos y se ordena la realización de obras de infraestructura". ....	3
Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 214/95 - Cámara, por la cual se regula la celebración y conclusión de tratados internacionales y se otorgan unas facultades al Presidente de la República. ....	4
Informe de Ponencia sobre el Proyecto de Ley número N°. 203 - Cámara de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones. ....	4
ACTAS DE COMISION	
Comisión Accidental de Salud	
Informe preliminar .....	14