



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 665

Bogotá, D. C., viernes, 5 de octubre de 2012

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004  
 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2012

Doctor

**HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ**

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 004 de 2012, Cámara, por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

**1. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley objeto de estudio, se propone gravar la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio, a su vez en relación al pliego de modificaciones que se incorpora más adelante el gravamen se haría extensivo a la actividad minera. A su vez se establecen los cinco (5) elementos para la configuración de la obligación tributaria (hecho generador, base gravable, tarifa, sujeto pasivo y sujeto activo).

Con el recaudo de este tributo se busca generar mayores ingresos fiscales para los entes territoriales, en razón a que el Impuesto de Industria y Comercio constituye una de las principales fuentes de ingresos de las administraciones locales, los cuales, naturalmente crecerían, al gravar la actividad petrolera y minera.

La iniciativa se presenta también, como una alternativa en la lucha contra la minería ilegal, la cual genera empleo de mala calidad, y constantemente oca-

siona graves problemas ambientales que perjudican a las poblaciones que se encuentran cerca a los lugares de extracción, en concordancia con lo mencionado, los municipios se convertirían en aliados incondicionales del Gobierno Nacional, en el control, inspección y vigilancia de las actividades petrolera y minera, teniendo presente que también están en juego los recursos de sus administraciones y la sostenibilidad ambiental de sus regiones.

Este proyecto de ley se presenta como consecuencia de la posibilidad legal que existe para que las autoridades municipales puedan gravar con el Impuesto de Industria y Comercio a las compañías petroleras y mineras que se encuentren operando en su jurisdicción, independientemente de si ellas a su vez, se encuentran pagando regalías a dicho municipio, el presente proyecto de ley, pretende adicionar al artículo 32 de la Ley 14 de 1983, las actividades petrolera y minera, para con ello ampliar el hecho generador contenido en la norma, indicando los elementos del tributo y derogando las normas contrarias a la aplicación del presente proyecto de ley.

Finalmente la iniciativa beneficiaría con recursos directos a más de 320 municipios del país, ubicados en por lo menos 22 departamentos, alrededor del 68% del territorio nacional.

De esta manera hacer tangibles los principios de equidad y progresividad tributaria consagrados en el artículo 363 de la Constitución; en razón a que no es posible que los comerciantes más pequeños del país paguen el Impuesto de Industria y Comercio, y las grandes compañías petroleras y mineras que reportan utilidades extraordinarias, no lo hagan.

**2. Antecedentes del proyecto**

Un proyecto de ley, en similar sentido fue radicado el 16 de mayo de 2012, por los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras, Simón Gaviria Muñoz, Ángel Custodio Cabrera Báez, Alejandro Carlos Chacón Camargo, León Darío Ramírez Valencia, entre otros honorables Representantes; proyecto ley que le correspondió el número 234 de 2012 **Cámara, por medio de la cual se grava la actividad petrolera con**

el *Impuesto de Industria y Comercio* y se dictan otras disposiciones, el proyecto fue retirado por sus autores el 20 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 5 de 1992.

La iniciativa que se pone hoy a consideración de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, fue radicada nuevamente el 20 de julio de 2012 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 462 de 2012, con una modificación respecto de las derogatorias, por los honorables Representantes: Jaime Rodríguez Contreras, Simón Gaviria Muñoz, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Luis Enrique Dussán López, Heriberto Escobar González, León Darío Ramírez Valencia, Luis Antonio Serrano Morales, Gerardo Tamayo Tamayo, Albeiro Vanegas Osorio, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo y los honorables Senadores Herán Andrade Serano, Juan Mario Laserna.

### 3. Marco normativo

#### 3.1 Estado del arte, Impuesto de Industria y Comercio en Colombia (ICA)

Los antecedentes históricos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en Colombia se remontan hasta el año de 1826, donde existía una contribución de carácter obligatorio sobre las personas que desarrollaban actividades industriales y comerciales, con el fin de obtener una patente de funcionamiento. Este impuesto es el resultado de la herencia española y su impuesto de “contribución de patentes”<sup>1</sup> creada por el Decreto Real del 19 de noviembre de 1810 y “subsidio de comercio”<sup>2</sup> creado por Decreto Real del 16 de febrero de 1824.

Sin embargo, es hasta 1913 que se expide la Ley 97, la cual autoriza al Concejo de Bogotá a la libre creación de impuestos y contribuciones, el artículo 1º, literal f), permitió la creación de impuestos sobre carruajes y vehículos, también, sobre patentes de establecimientos industriales, clubs, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones, entre otros. Este mismo artículo, literal k), contempla la creación de impuestos por colocación de avisos de cualquier establecimiento público.

Doctrinalmente se atribuye al literal f), del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, como el origen del Impuesto de Industria y Comercio. Si bien, la Ley 97 no define los elementos principales del impuesto, como la base gravable, la tarifa, e incluso no hay claridad sobre el hecho generador, se entiende que en un principio, la idea no era la creación del impuesto sobre la actividad comercial o industrial como tal, si lo era el impuesto sobre los establecimientos que desarrollaran estas actividades, se puede decir entonces, que el hecho generador consistía en el patentamiento de un establecimiento que desarrollará las actividades descritas en el literal f), del artículo 1º. Por lo tanto, el impuesto sobre actividades comerciales sin establecimiento parecía no tener gravamen.

No obstante, la Ley 97 de 1913 tiene como característica el desarrollo territorial de los impuestos creados por el artículo 1º, autorizando inicialmente al Consejo de Bogotá a la creación y reglamentación del impuesto, donde posteriormente, la Ley 84 de 1915 extiende esta facultad a todos los municipios del país. Entonces, los municipios podrán reglamentar ciertos aspectos del impuesto como la tarifa, la base grava-

ble, el recaudo, los procedimientos, investigaciones y liquidaciones, entre otros.

Pero al permitir que los concejos municipales crearan y reglamentaran de manera individual los elementos estructurales de los impuestos, sin principios rectores en común o algunos parámetros básicos para todos, generó una situación de confusión sobre la estructura jurídica tributaria del Impuesto de Industria y Comercio. Por lo tanto, se dio la necesidad de establecer los elementos de la obligación tributaria del impuesto a nivel nacional, de esta manera surgió la Ley 14 de 1983, “por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

Aunque la Ley 14 regula también otros aspectos tributarios, en lo que atañe al ICA, establece nociones generales del impuesto, como que en materia imponible, el impuesto recaerá sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan en las respectivas jurisdicciones municipales. Define la actividad industrial como aquella que se dedica a la producción, extracción, fabricación, transformación, etc., de cualquier clase de materiales o bienes.

La actividad comercial, como aquella destinada al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías. Y la actividad de servicio como las destinadas a la satisfacción de necesidades de la comunidad como el expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, transporte y aparcaderos, servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, etc.

Si bien, luego de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1983, hubo un escaso desarrollo normativo sobre el ICA, surgieron algunas reformas no tan significativas. La Ley 50 de 1984 en su artículo 11<sup>3</sup>, al regular aspectos sobre el financiamiento del presupuesto y el fortalecimiento de los fiscos municipales, permitió que se gravara con el ICA las entidades previstas en el artículo 39, numeral 2, literal d)<sup>4</sup>, de la Ley 14 de 1983, solo cuando estas, realizaran actividades industriales o comerciales, y de manera exclusiva con dichas actividades.

Con la Ley 55 de 1985, en el artículo 62, se determinó que para efectos de la correcta liquidación y pago del ICA, los concejos municipales expedirán acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo del impuesto. Siguiendo a esto, el Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código del Régimen Municipal, incluyó en su articulado los contenidos de la Ley 14 de 1983 en cuanto al ICA.

De la misma manera, continúan surgiendo leyes con aportes no tan significativos para el ICA, como la Ley 43 de 1987, artículo 47, que autorizó a los concejos municipales a un anticipo en el recaudo del ICA; la Ley 49 de 1990, en el artículo 77, determinó que para el pago del ICA sobre actividades industriales, se pagará en el municipio donde esté ubicada la planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos pro-

<sup>1</sup> Antonio Quiñones Montealegre y Lucy Cruz de Quiñones, *Nuevo Régimen del Impuesto de Industria y Comercio en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Dintel, 1985, pp. 7 y ss.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Ley 50 de 1984, artículo 11. Cuando las entidades a que se refiere el artículo 39, numeral 2 literal d) de la Ley 14 de 1983 realicen actividades industriales o comerciales serán sujetos del Impuesto de Industria y Comercio en lo relativo a tales actividades.

<sup>4</sup> Ley 14 de 1983, artículo 39, numeral 2, Literal d): “La de gravar con el Impuesto de Industria y Comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud”.

venientes de la comercialización del producto. Incluso con las reformas tributarias de la Ley 6ª de 1992 y la Ley 174 de 1994 no hubo cambios normativos sobre este impuesto. Con la Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria, en el artículo 179, que introduce unas modificaciones a los impuestos territoriales, en el literal b), permitió a los concejos municipales adoptar las normas sobre administración, procedimientos y sanciones que rigen para los tributos del Distrito Capital.

En 1997, con la Ley 383, con el fin de fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, reguló aspectos específicos sobre el ICA, como las reglas aplicables para el impuesto en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, determinando la manera como se causa el impuesto en la compraventa, transmisión y conexión de energía eléctrica dentro de los municipios, y el transporte de gas combustible. Pero es en su artículo 67, que por primera vez se regula aspectos del ICA para los distribuidores de derivados del petróleo y otros combustibles, determinando que el impuesto se liquidará tomando como base gravable el margen bruto de comercialización de los combustibles, dependiendo si es un distribuidor mayorista o minorista, vemos cómo se fija una base gravable diferente a la norma general sobre ingresos brutos.

Para el año 2000, surge la Ley 633, que trata ciertas actividades gravadas con el ICA, que posteriormente fueron declaradas inexequibles por la Sentencia C-245 de 2002<sup>5</sup>, salvo el artículo 84, que genera unas exenciones del impuesto territorial para proyectos de energía de zonas no interconectadas.

Por último, en este breve recuento de marco normativo del Impuesto de Industria y Comercio, la Ley 716 de 2001, introdujo nuevos requisitos para pertenecer al régimen simplificado del impuesto a las ventas, los cuales también serían utilizados como parámetros para pertenecer al Régimen Simplificado del ICA en Bogotá.

Con todo, se sostiene que actualmente el fundamento legal del Impuesto de Industria y Comercio, como una de las principales fuentes de ingresos tributarios para los municipios del país, se encuentra en una norma de hace más de 20 años, la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986. Sin embargo, cabe resaltar que en la historia de este impuesto se realizaron varios estudios académicos y fiscales con el fin de revisar y fortalecer la estructura del ICA, en beneficio de los entes territoriales.

A comienzos de la década de 1970, por solicitud del Presidente Carlos Lleras Restrepo, se conformó la Comisión Mussgrave, dirigida por el profesor de Economía de la Universidad de Harvard, Richard Mussgrave. La Comisión respecto al ICA, recomendó el cambio del impuesto por uno que fuera más eficiente, teniendo en cuenta el alto grado de evasión, y aunque el ICA era la segunda categoría de ingreso municipal, se caracterizaba por ser un impuesto inequitativo, complicado y frecuentemente modificado por los concejos municipales.

Aunque no se eliminó el impuesto, este se fortaleció con la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1983.

Posteriormente, en el año de 1981 se conforma la misión Wiesner-Bird, dirigida por el doctor Eduardo Wiesner Durán, quien sería director nacional de Planeación y Ministro de Hacienda, y por el profesor de economía de la Universidad de Toronto, Richard Bird. La misión resaltó el problema que existía con la Ley 97 de 1913, la cual permitía la creación del impuesto para patentes de funcionamiento de establecimiento que desarrollaran actividades industriales o comerciales, por ello la misión recomendó que la licencia no debería ser por establecimiento, sino por la actividad teniendo en cuenta el costo comercial o industrial que esta representaba a la comunidad.

También recomendó que la base gravable del impuesto debiera ser los ingresos netos del contribuyente en lugar de los ingresos brutos. Algunas de estas recomendaciones, al igual que las realizadas por la misión Mussgrave, fueron adoptadas con la Ley 14 de 1983, como la de crear unos rangos tarifarios que gravan con una mayor tarifa algunas actividades que implican un mayor costo para la comunidad.

Por último, se conformó la Misión del Ingreso Público en el año 2001, donde el entonces Presidente Andrés Pastrana quería conocer sobre las falencias del Sistema Tributario Colombiano, con el fin de promover una reforma legal a todo el sistema. La comisión es conformada por un Consejo Directivo, una Secretaría Técnica y un Comité Asesor Internacional, contaba con la presencia de Ministros, Congresistas, profesores universitarios, investigadores, y personalidades expertas en el tema.

Dentro de sus recomendaciones consideró que el hecho generador debía constituirse por la obtención de ingresos por la realización de actividades industriales, que el sujeto pasivo debían ser las personas naturales y jurídicas, las sociedades de hecho, las sucesiones líquidas, los patrimonios autónomos, entre otras, incluso las entidades de derecho público que realizaran el hecho generador del impuesto. En cuanto a la base gravable, la misión determinó que debería ser la totalidad de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el respectivo periodo gravable en el ejercicio de las actividades gravadas.

Es muy importante mencionar en esta instancia, que aunque la Ley 14 de 1983 establece una base gravable general en relación a los ingresos brutos del año inmediatamente anterior, esto no ha sido ápice para que el legislador configure bases gravables diferenciales o las denominadas bases gravables especiales como se explica y argumenta más adelante.

### 3.2 Fundamentos Constitucionales

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, quedó delimitado de manera clara el poder impositivo del Estado en cabeza del legislador, y a su vez la facultad derogatoria en materia legislativa; en ese sentido quedó plasmado en la Constitución al prescribir:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)*

*12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)*”

<sup>5</sup> La Sentencia C-245 de 2002 declara inexequibles los artículos 93 y 121 de la Ley 633 de 2000, los cuales permitían que las actividades que desarrollaran las Entidades de la Nación estaban exentas del ICA, disposición inconstitucional, porque si bien los ingresos para el desarrollo de la función pública no están gravados por el ICA, debe tenerse en cuenta que si estas entidades realizan funciones industriales y comerciales se convierten en sujetos pasivos del impuesto.

En igual sentido la Constitución Política, reivindica la autonomía de los entes territoriales y dentro de sus funciones fija la facultad de administración y creación de tributos del orden territorial en relación y de conformidad con la ley; al plenario de lo prescrito en los artículos 287 numeral 3 y 300 numeral 4 superiores:

*“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (...)*

*3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (...)*”

*“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...)*

*4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. (...)*

En procura de generar recursos para la Nación, los entes territoriales y teniendo como causa y único fin la realización del bien común, proporcionando los medios económicos para cubrir necesidades públicas, como uno de los fines esenciales de un estado social de derecho, la mencionada manifestación de la potestad del imperio del Estado, como causa eficiente en la realización del tributo, al legislador le ha sido asignada la facultad de materializar dicha potestad a través de una norma general y abstracta como causa formal del poder impositivo; en tal sentido, la Constitución ha autorizado al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales en la creación de los tributos, contemplándolo al siguiente tenor:

*“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

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

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

### 3.3 Fundamento Legal y Jurisprudencial

Desde la expedición del Decreto 1056 de 1953, *“por medio del cual se expide el Código de Petróleos”*, la actividad petrolera ha estado protegida de la imposición de toda clase de impuestos departamentales y municipales, incluido el Impuesto de Industria y Comercio. En el artículo 16 de la mencionada norma en su momento, se consagró:

*“La exploración y explotación del petróleo, el petróleo que se obtenga, sus derivados y su transporte, las maquinarias y demás elementos que se necesitaren para su beneficio y para la construcción y conservación de refinerías y oleoductos, quedan exentos de toda*

*clase de impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos, lo mismo que del impuesto fluvial”.*

Con la entrada en vigencia de la Ley 14 de 1983, *“por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*, de igual manera, mediante el artículo 39, literal c) de la citada norma, se contempló la prohibición expresa en relación con la imposición del gravamen del Impuesto de Industria y Comercio, pues no permitió que los municipios pudieran gravar con dicho impuesto ciertas actividades en los siguientes términos:

*“Artículo 39°. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes: (...)*

*2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los Departamentos y Municipales las siguientes prohibiciones: (...)*

*c) La de gravar con el impuesto de Industria y Comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de Industria y Comercio; (...)*”

Este último artículo en su literal c) adopta una disposición legal existente desde hace más de 100 años, como se observa, por emanar de la Ley 26 de 1904, época en la que los yacimientos de petróleo eran entonces tratados como minas y canteras; esto generó que los gobiernos locales, adoptaran una interpretación que partía de una regla general y era la de considerar la actividad petrolera y naturalmente la minera como actividades susceptibles de ser gravadas con el Impuesto de Industria y Comercio, exclusivamente cuando se encontrare probado que el municipio percibía más ingresos fiscales por regalías que lo que se lograría recaudar con el Impuesto de Industria y Comercio.

Situación contraria a toda lógica tributaria, ya que al no poderse determinar una estimación de recaudo aun cuando esta fuere aproximada, sobre los ingresos fiscales que se recaudarían con el Impuesto de Industria y Comercio; esta dificultad se hace evidente al no poderse determinar algunos de los más importantes elementos de la obligación tributaria como lo son: la base gravable y una tarifa definida, elementos necesarios, para calcular los montos de recaudo que abrieran la posibilidad de gravar la actividad petrolera y por ende la minera, con el mencionado tributo, en el entendido que frente a la enunciación prescrita en el artículo 39 literal c) de la Ley 14 de 1983, nos encontramos frente a un hecho generador no concretamente definido, que pudiera aplicarse de manera subsidiaria cuando el recaudo que se efectuara con el Impuesto de Industria y Comercio fuere menor a los ingresos fiscales que se obtendría con el recaudo por la contraprestación de regalías.

#### 3.3.1 Tesis Jurídica sobre la inoperancia de la autolimitación del poder impositivo legislativo, bases gravables especiales en el ICA y compatibilidad entre impuestos y regalías

En este punto, resulta pertinente determinar las bases jurídicas bajo las cuales se fundamenta la limitación del poder impositivo al legislador, en el entendido de una autolimitación en el ejercicio de su tarea legislativa derivada de la prohibición descrita en el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 y de otro lado establecer si frente a la imposición de tributos de carácter nacional y territorial existe algún tipo de incompatibilidad similar a la que se pretendió crear con el artículo 229 de la Ley 685 de 2001, norma que no

superó el juicio de constitucionalidad como se expone más adelante.

Con el fin de sustentar la tesis jurídica, bajo la cual se incorporan en el presente proyecto de ley, dos nuevos hechos generadores (actividades petrolera y minera) para el Impuesto de Industria y Comercio y se establece una base gravable especial para las dos actividades mencionadas, diferente a los ingresos brutos, siempre en relación y de conformidad con los principios de progresividad y equidad tributaria que consulten la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la obligación; se citarán algunos apartes de la Sentencia C-1071 de 2003, en donde la Corte Constitucional hace un estudio juicioso y detallado, abordando varias sentencias con el fin de desentrañar la línea jurisprudencial sobre los problemas jurídicos planteados acerca de: i) incompatibilidad de los impuestos y las regalías, ii) autolimitación del poder impositivo general del legislador mediante ley ordinaria.

Y en relación a las bases gravables especiales, se presentarán apartes del concepto inserto en el Oficio 11317 de 2006 de la Doctrina de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta de Expediente: 250002327000 2002 01156 01 (14384) del 6 de julio de 2006, y las Leyes 56 de 1981, 383 de 1997 y Decreto-Ley 1333 de 1986.

Para dar inicio en la mencionada Sentencia C- 1071 de 2003, la Corte Constitucional resuelve sobre el juicio de constitucionalidad del artículo 229 de la Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, que reza:

*“Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.*

*Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas”.* (Subrayado por fuera del texto original).

La Corte estima conveniente adelantar un juicio de constitucionalidad, en vista que, de la norma citada se aluden dos interpretaciones razonables, una efectuada por el demandante y otra sostenida por algunos intervinientes entre estos la Procuraduría General de la Nación, la Corte lo plantea en los siguientes términos:

*“(…) esta Corporación tiene que la disposición acusada puede ser interpretada en dos sentidos: Según una primera línea hermenéutica, que corresponde a la tesis del actor, dicho aparte establece una exención tributaria sobre impuestos nacionales y territoriales, contrariando la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la compatibilidad de las regalías y los impuestos. Por otra parte, de acuerdo con una segunda línea de interpretación, se observa que su sentido es el de limitar hacia el futuro la potestad impositiva del Congreso, y de las entidades territoriales, y no el de afectar los impuestos vigentes en relación con la explotación minera.*

*Nótese cómo ambas interpretaciones resultan razonables y a su vez permiten plantear los siguientes problemas jurídicos: (i) Desde el punto de vista constitucional, ¿son o no incompatibles los impuestos y las regalías?; con el propósito de concluir que, si lo son, la norma acusada resulta constitucional y, por el contra-*

*rio, si no lo son, dar respuesta a otro interrogante, consistente en saber: (ii) ¿Si el legislador puede mediante una ley ordinaria autolimitar su potestad impositiva general? (...)”*

Dentro de los argumentos esgrimidos y pertinentes a fin de resolver el **primer interrogante** (¿son o no incompatibles los impuestos y las regalías?), la Corte expone los criterios jurisprudenciales que actualmente constituyen precedentes y por ende comportan fuerza vinculante, de la siguiente manera:

*“Desde que tuvo oportunidad de comparar la naturaleza jurídica de los impuestos y de las regalías, la Corte sostuvo que se trataba de cargas económicas distintas. En la Sentencia C-227 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte afirmó que a pesar de ser obligaciones que tienen los particulares con el Estado, impuestos y regalías tienen fundamentos constitucionales, y finalidades distintas. Mientras los impuestos son consecuencia del poder de imperio del Estado, que a través de la ley les impone a los particulares el deber –unilateral– de contribuir a la financiación de sus gastos e inversiones, consagrado en el numeral 9 del artículo 95, la obligación de pagar regalías tiene su fundamento en los artículos 332 y 360 de la Constitución. En esa medida, el pago de regalías constituye una contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables que son de propiedad del Estado. Aun cuando no de manera contundente, en dicha Sentencia la Corte también sostuvo que la obligación de pagar regalías igualmente era consecuencia del desgaste ambiental producido por el agotamiento de los recursos no renovables. En el Fundamento número 16 de esta Sentencia, la Corte inicialmente fundamentó el deber de pagar regalías exclusivamente en función de la titularidad de los recursos:*

*“A pesar de tener en ocasiones similitudes ya que implican pagos del particular al Estado, las regalías y los impuestos son figuras diversas, con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes. Así, como bien lo señala uno de los intervinientes, la Carta acoge la concepción de la “regalía - precio”, pues la define como una “contraprestación” que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad de la Nación (C. P. artículo 360)”.* (Subrayado por fuera del texto original).

*(Sentencia C-221 de 1997. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Resaltado fuera del texto original).*

*Seguidamente, parece agregar como fundamento de dicha obligación también el desgaste por el agotamiento de los mismos:*

*“Por ende, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuales es titular (C. P. artículo 332), debido a que estos recursos existen en cantidad limitada.”.* (Resaltado y subrayado por fuera del texto original)”.

Es así, como queda claro, que la Corte Constitucional ha entendido que la naturaleza jurídica de las regalías y los impuestos son distintas y por ende su coexistencia en el ordenamiento jurídico resulta en todo caso viable y totalmente posible, al tenor de lo planteado concluye respecto de primer interrogante, encaminando impetuosamente su decisión:

*“(…) suponiendo correcta la interpretación de la norma, según la cual, su sentido normativo establece una INCOMPATIBILIDAD entre las regalías y los impuestos; es posible concluir que, a juicio de esta Corporación, el legislador desconoció las diferencias*

jurisprudencialmente reconocidas entre dichas figuras, y como consecuencia de ello, los consideró incompatibles, cuando es la propia Constitución la que permite no sólo su establecimiento, sino también, al mismo tiempo, su cobro. Bajo este contexto, sin lugar a dudas, la norma resultaría inconstitucional. (...)”. (Subrayado por fuera del texto original).

Siguiendo con el desarrollo consecuente pasaremos a observar cómo la Corte encuentra infundado e inoperante la autolimitación legislativa que en materia tributaria que el legislador pretendió incorporar en la norma declarada inconstitucional (artículo 229 Ley 685 de 2001), y por ende, sustento jurídico más que válido, para las derogatorias insertadas en el presente proyecto de ley. En relación al segundo problema jurídico, sobre sí, ¿Puede el legislador mediante una ley ordinaria autolimitar su propia potestad impositiva general?, en la sentencia objeto de estudio (C- 1071 de 2003) se concluyó:

“No es evidente la razón por la cual el Congreso pretendió limitar su potestad impositiva, ni tampoco es plausible la razón por la cual intentó restringir expresamente la potestad tributaria de las entidades territoriales, si de todos modos debe autorizarlas expresamente para ejercerla. Por el contrario, encuentra la Corte, que en un Estado democrático de derecho, es obligación del legislador determinar qué hechos o actividades sujeta al pago de impuestos, conforme a la potestad impositiva general, consagrada en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución y, por lo mismo, no puede, cuando el Texto Superior no lo hace, mediante ley ordinaria prohibir el ejercicio de una función constitucionalmente asignada. Ello, sin discusión, implicaría el desconocimiento del artículo 6° Superior; según el cual, los servidores públicos deben obrar de conformidad con sus funciones y, adicionalmente, conllevaría una reforma al contenido de la Carta Fundamental que, explícitamente, no impide el ejercicio de la potestad impositiva general, para gravar determinados bienes o actividades económicas. Si se arribara a la conclusión de que el legislador podría prohibirse a sí mismo el ejercicio de su potestad legislativa, se afectaría, por una parte, la estabilidad financiera de la Nación, en perjuicio del interés colectivo y, por otra, no existiría un margen de control constitucional sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas impositivas adoptadas por el legislador frente al conjunto sistemático de la Carta Fundamental. (Subrayado por fuera del texto original).

En apoyo de lo anterior, esta Corporación en Sentencia C-341 de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), fue clara en determinar que el Congreso, mediante una ley, no puede consagrar una prohibición a él mismo para crear o establecer impuestos. Sobre la materia, dijo que:

**“(…) 4. Inoperancia de la autolimitación legislativa en materia tributaria**

(…) El problema radica en establecer si el legislador puede prohibirse a sí mismo el futuro ejercicio de una facultad que la propia Constitución le confiere.

La Corte Constitucional estima que no, pues si la atribución correspondiente está contemplada por el Constituyente, a menos que este supiedite su ejercicio a la previa existencia de una disposición legal –como acontece con la sujeción de las funciones legislativas a las leyes orgánicas (artículo 151 C. P.)–, las restricciones al mismo consagradas en un estatuto de jerarquía legal implican reforma de la Constitución y por

lo tanto exigen el pleno cumplimiento de los requisitos correspondientes.

En materia tributaria, son las contribuciones parafiscales, no las fiscales, las que se hallan sometidas a lo dispuesto en otras leyes (casos y condiciones de aquéllas), según lo contempla el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, pero obviamente esas otras leyes son orgánicas, según resulta del artículo 151 Ibídem, que las concibe como aquéllas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. (...)”.

Se concluye entonces que el legislador no puede autolimitar su potestad impositiva general, pues ello, como se expuso con anterioridad, implicaría el desconocimiento de los artículos 6°, 150-12 y 338 de la Carta Fundamental”.

Como ha quedado plenamente demostrado, estamos no solo, frente a la posibilidad legal, de gravar nuevas actividades económicas y por ende prescribir los elementos de la obligación tributaria, en cumplimiento de una obligación Constitucionalmente asignada al legislador en ejercicio de la potestad impositiva general, y en cumplimiento del artículo 6° de la Constitución; en tal sentido, consideramos consecuentes las derogatorias que se plantean en el presente proyecto de ley, y como causa evidente la creación de los hechos generadores que den cabida a los actos económicos objeto del gravamen entendidos estos, como las actividades petrolera y minera, teniendo como base gravable especial la producción, explotación, y/o extracción de petróleo, minas y minerales, medidas por barril, tonelada, libra, onza, gramo según corresponda para cada recurso natural no renovable.

**Se hace necesario mencionar lo que se viene anunciando como una base gravable especial** diferente a la general contemplada para la liquidación del Impuesto de Industria y Comercio, determinada por regla general sobre los ingresos brutos obtenidos en la realización de los hechos generadores de actividades industriales y comerciales.

Para lo pertinente se referirán como sustento jurídico, apartes del concepto inserto en el Oficio 11317 de 2006 de la Doctrina de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta de Expediente: 250002327000 2002 01156 01 (14384) del 6 de julio de 2006, y las Leyes 56 de 1981, 383 de 1997 y Decreto Ley 1333 de 1986.

Como ya se ha anotado, la base gravable del Impuesto de Industria y Comercio, por regla general corresponde a la incorporada el artículo 33 de la Ley 14 de 1983, que dispuso:

“Artículo 33. El Impuesto de Industria y Comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior; con exclusión de: Devoluciones ingresos proveniente de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios”. (Subrayado por fuera del texto original).

Situación que no obsta para que el legislador en ejercicio de su obligación Constitucional de crear leyes pueda prescribir bases gravables diferenciales, en relación con el Impuesto de Industria y Comercio, como señala a continuación en el concepto inserto en el Oficio 11317 de 2006 de la Doctrina de la Dirección

General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“(…) Nótese cómo la ley definió que para obtener el impuesto, el promedio mensual de los ingresos gravados del año inmediatamente anterior se multiplica por la correspondiente tarifa, también mensual. De tal manera que el valor resultante será el valor del impuesto mensual, el cual, multiplicado por 12 arrojará el total del impuesto del año. Este mismo resultado se obtendrá si al total de los ingresos gravados del año anterior se le aplica la tarifa nominal correspondiente.

Es de anotar que esta es la base general del impuesto y que existen bases gravables especiales para algunas actividades como las del sector financiero, la de distribución de combustibles derivados del petróleo, y los servicios públicos domiciliarios. Específicamente dispuso la Ley 14 de 1983 que las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto de sobre el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí”. (Subrayado por fuera del texto original).

Es de anotar cómo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reconoce la coexistencia de la base gravable general del (ICA) y de las denominadas bases gravables especiales.

En igual sentido la Consejera ponente Ligia López Díaz, en Fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta de Expediente: 250002327000 2002 01156 01 (14384) del 6 de julio de 2006, aborda el estudio sobre la base gravable del (ICA) en la generación de energía eléctrica, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 7°, de la Ley 56 de 1981, “por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de riego y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”. Artículo 7° que señala:

“Artículo 7°. Las entidades propietarias, pagarán a los municipios los impuestos, tasas, gravámenes o contribuciones de carácter municipal diferentes del impuesto predial, únicamente a partir del momento en que las obras entren en operación o funcionamiento y dentro de las siguientes limitaciones:

a) Las entidades propietarias de obras para generación de energía eléctrica, podrán ser gravadas con el Impuesto de Industria y Comercio, limitada a cinco pesos (\$5.00) anuales por cada kilovatio, instalado en la respectiva central generadora.

El Gobierno Nacional fijará mediante decreto la proporción en que dicho impuesto debe distribuirse entre los diferentes municipios afectados en donde se realicen las obras y su monto se reajustará anualmente en un porcentaje igual al índice nacional de incremento del costo de vida certificado por el DANE correspondiente al año inmediatamente anterior. (...)”

Frente a esta disposición el Consejo de Estado apunta:

“El literal a) del artículo 7° de la Ley 56 de 1981 establece el tratamiento del Impuesto de Industria y Comercio para la actividad industrial de generación de energía eléctrica, señalando como sujeto pasivo al propietario de las obras. Así mismo, para determinar el rendimiento económico indicador de capacidad contributiva, no tiene en cuenta los ingresos brutos obtenidos, sino cada kilovatio instalado en la respectiva central generadora, fijando el monto de la obligación en cinco pesos (\$5.00) anuales por kilovatio, cifra que

se reajusta anualmente por el índice de precios al consumidor certificado por el DANE.

El gravamen atiende al rendimiento obtenido por el contribuyente por la actividad de generación de energía eléctrica, midiéndolo no con base en los ingresos brutos obtenidos, como se establece de manera general por la Ley 14 de 1983, sino con referencia a los Kilovatios instalados. Si la capacidad instalada es mayor, aumentará también la obligación tributaria.

Regularmente la base imponible de los tributos se establece en términos monetarios, pero ello no obsta para que en algunas circunstancias el legislador utilice magnitudes diferentes para el hecho generador. En el caso de las plantas generadoras el legislador determinó medir la capacidad contributiva en términos de kilovatios instalados y no de ingresos brutos, pero en todo caso atendiendo a los rendimientos de la actividad”.

Así mismo, se establecieron bases gravables especiales para la distribución de derivados del petróleo y para el sector financiero por citar otros ejemplos, en los cuales la base gravable es diferente a los ingresos brutos en la liquidación del Impuesto de Industria y Comercio, como se evidencia en los artículos 67 de la Ley 383 de 1997 y artículo 207 Decreto-ley 1333 de 1986, normas que dispusieron respectivamente:

“Artículo 67. Para efectos del Impuesto de Industria y Comercio, los distribuidores de derivados del petróleo y demás combustibles, liquidarán dicho impuesto tomando como base gravable el margen bruto de comercialización de los combustibles.

Se entiende por margen bruto de comercialización de los combustibles, para el distribuidor mayorista, la diferencia entre el precio de compra al productor o al importador y el precio de venta al público o al distribuidor minorista. Para el distribuidor minorista, se entiende por margen bruto de comercialización, la diferencia entre el precio de compra al distribuidor mayorista o al intermediario distribuidor, y el precio de venta al público. En ambos casos, se descontará la sobretasa y otros gravámenes adicionales que se establezcan sobre la venta de los combustibles”. (Subrayado por fuera del texto original).

“Artículo 207. La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en el artículo anterior se establecerá por los Concejos Municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:

1. Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(...)

2. Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(...)

3. Para las corporaciones de ahorro y vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(...)

4. Para compañías de seguros de vida, seguros generales y compañías reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

(...)

5. Para compañías de financiamiento comercial, los ingresos operacionales anuales representados en

los siguientes rubros: (...). (Subrayado por fuera del texto original.)

### 3.3.2 Facultad Derogatoria del Legislador

El presente proyecto de ley busca incluir a las actividades petrolera y minera como hechos generadores del Impuesto de Industria y Comercio; pero conscientes de las prohibiciones legales existen frente a estas actividades, se pretende derogar las disposiciones que le son contrarias, en razón a que desconocieron las diferencias existentes entre los impuestos y las regalías, actualmente compatibles y por lo tanto su coexistencia es jurídicamente posible dentro del ordenamiento colombiano; y a su vez frente a la inoperancia de la autolimitación legislativa, que pretendió desconocer la facultad impositiva del legislador, condiciones plenamente demostradas y argumentadas al tendido del anterior acápite.

En consecuencia se derogará el inciso 1º del artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y del inciso 2º del mismo artículo elimínese la frase “El petróleo crudo colombiano quedará también exento, durante el mismo plazo de los primeros treinta (30) años de cada explotación, de cualquier impuesto de carácter especial que grave; ese producto exclusivamente”, el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el artículo 27 de la Ley 141 de 1994, se incluirá en el pliego de modificaciones la derogatoria del literal c) del artículo 259 del Decreto 1333 de 1986 y demás normas que sean contrarias; en suma teniendo como base jurídica Constitucional:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

#### 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)

Y jurisprudencialmente se hace referencia a lo reiterado en múltiples sentencias por la Corte Constitucional, referente a la facultad derogatoria del legislativo, señalado en la Sentencia C-630 de 2011, en donde la Corte manifestó:

(...) El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Dicha libertad se encuentra realizada en la posibilidad discrecional para (i) expedir las leyes in genere, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas, y (iv) derogarlas. No obstante lo anterior, dicha libertad debe estar de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución señale, como cuando se le asigna a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (artículo 121 C. P.), o las cláusulas constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos. En el ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República puede remitirse a otras normas, derogarlas, reiterar el contenido de otras leyes; y no por ello está desbordando sus competencias constitucionales. Puede reorganizar y reestructurar el derecho legislado así como los Códigos, acondicionándolo a las necesidades y conveniencias que se tengan. Aunque constitucionalmente existe una enumeración respecto de las funciones del Congreso de la República (artículo 150), esta Corte ha señalado que dicha lista no es taxativa y, por el contrario, el Congreso puede expedir una ley que no necesariamente encaje dentro de las atribuciones específicas señaladas. (...) (Subrayado por fuera del texto original.)

De esta manera la Corte concluye en la cita sentencia que el poder derogatorio se configura en la denominada “cristalización negativa de la facultad legislativa”, facultad necesaria, como producto de la constante evolución a la que se debe encontrar sometido el ordenamiento jurídico por las variaciones económicas, políticas o sociales que ameritan adecuar el sistema legal a momentos históricos determinados, en su momento la Corte lo expresó así:

“Otro de los campos en los cuales el Congreso de la República goza de un amplio margen de configuración normativa es respecto de la derogatoria de normas. Ciertamente, acorde con el artículo 150-1 constitucional, al legislador le corresponde hacer leyes y a través de ellas las puede interpretar, reformar o derogar. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia; “La facultad para derogar la legislación preexistente por parte del órgano legislativo constituye entonces el ejercicio de una atribución constitucional que le fue asignada al Congreso expresamente por el constituyente, mediante la cual se le permite retirar del ordenamiento positivo disposiciones legales, ya sea en forma total o parcial, fundamentado en razones políticas, económicas, sociales o de cualquier otra índole, tales como la necesidad o la conveniencia. ‘Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendería que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico’. Se trata entonces de la cristalización negativa de la facultad legislativa, ya que de la misma manera que el Congreso expide normas, puede suprimirlas, disponiendo su eliminación del sistema, siguiendo el principio según el cual las cosas se deshacen como se hacen. De este modo, ‘la derogación de una norma jurídica por parte de quien goza de la facultad constitucional para el efecto—en este caso el Congreso de la República—no es sino el ejercicio normal de una atribución y, por tanto, mal puede entenderse que con el acto respectivo se vulnere la Constitución Política’. (Subrayado por fuera del texto original.)

**4. Foro socialización del Proyecto de ley número 004 de 2012** Cámara, por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

El día 10 de septiembre de 2012, en el recinto de la Comisión Tercera de Cámara, se llevó a cabo la socialización del proyecto en mención, organizado por los autores y ponentes de la iniciativa dando la oportunidad a todos los sectores involucrados de manifestar sus opiniones, a dicho foro asistieron entre otros delegados de las siguientes entidades:

- Por parte del Ministerio de Minas y Energía, Martha Liliana Amaya, Directora de Hidrocarburos.
- Por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Luis Fernando Villota, Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial.
- El Presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Orlando Cabrales.

- La Subdirectora del Departamento Nacional de Planeación, Olga Lucía Polanía.
- El Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios Mineros, Petroleros y Portuarios, Juan José Rivera.
- La Vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Petróleo, Alexandra Hernández.
- Los Alcaldes de Acacias, Meta, Agua Azul, Casanare.

En el foro de socialización se expuso los alcances de la iniciativa, por parte de sus autores y ponentes, a su vez se hizo mención de algunas de las modificaciones que podrían incorporarse para la ponencia de primer debate, y se concluyeron los siguientes pronunciamientos por parte de los asistentes:

El Ministerio de Minas y Energía ese mismo día solicitó respetuosamente el archivo del proyecto de ley mediante Concepto 2012048986, por considerarlo inconveniente para el sector minero-energético al incrementar sus cargas tributarias y por encontrar que la redacción del proyecto radicado era poco clara; a su vez, el delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hizo referencia a que se abstenía de emitir un pronunciamiento explícito y que se encontraba en el recinto para tomar atenta nota de lo que se dijera, y a la fecha no se ha allegado ningún concepto.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Asociación Colombiana de Petróleo, coincidieron en que el proyecto desincentiva el sector, que aumentaba las cargas tributarias del mismo, y que la redacción era imprecisa incluyendo actividades que ya están sujetas con el ICA, como la refinación de petróleo y la distribución de combustible.

Por el contrario, los alcaldes asistentes y el Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios Mineros, Petroleros y Portuarios, coincidieron en que la iniciativa es muy buena para sus municipios y que es una retribución más que justa, ya que para los municipios, hoy día, ya no es una fortuna económica encontrar recursos naturales no renovables en sus territorios, sino por el contrario es similar a encontrar ruina, ya que las empresas explotadoras de los recursos ocasionan daños ambientales, sociales, deterioro de sus infraestructuras viales e incluso causan problemas inflacionarios en sus regiones, sin que a ellos se les retribuya algo por la explotación.

#### 4.1 Conclusiones del foro por parte de los autores y ponentes para esta iniciativa; deducibilidad del ICA

Es claro, que la inconformidad general manifestada por quienes no se encuentran de acuerdo con la iniciativa radica en que el mencionado tributo que gravaría a las actividades petroleras y mineras, incrementa las cargas tributarias del sector y que el articulado tiene problemas en su redacción, al ser poco clara, y a su vez grava actividades que ya están sujetas con el gravamen como la refinación de petróleo y la distribución de combustibles.

Frente a la primera inconformidad es evidente mencionar que el Impuesto de Industria y Comercio, es un tributo susceptible de ser deducido en la declaración de renta, por lo cual no es cierto que incremente de manera desproporcionada las cargas tributarias de los sectores petrolero y minero, ya que como lo establece el artículo 115 del Estatuto Tributario su deducibilidad es del 100%, siempre y cuando tenga relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, condicionante que se da para el caso.

*“Artículo 115. Dedución de impuestos pagados. Es deducible el ciento por ciento (100%) de los Impuestos de Industria y Comercio, avisos y tableros y predial, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable siempre y cuando tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente. La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa. (...)”.*

Y aunque, el tributo no fuera susceptible de ser deducido, el legislador en uso de su facultad impositiva puede establecer los tributos que considere necesarios en relación a todos y cada uno de los argumentos jurídicos esgrimidos al tendido de esta ponencia.

Ahora, respecto de las imprecisiones en el articulado, serán corregidas en el pliego de modificaciones que acompaña esta ponencia, a su vez, las actividades relacionadas con la refinación de petróleo, la distribución de combustibles y las denominadas conexas serán retiradas, la base gravable se sujetará a los verbos rectores de extracción, producción y explotación de petróleo, minas y minerales.

#### 5. Consideraciones generales

Es oportuno hacer mención a que la denominada locomotora minero-energética debe ser básicamente ese motor que jalone el desarrollo económico nacional, por ende, el de las regiones donde se encuentran los recursos naturales; y ante el constante crecimiento en la producción de recursos tan importantes como el petróleo, carbón, oro y níquel, que representan no menos del 99% de los ingresos que se perciben por regalías, se debe aprovechar este boom en la explotación, en este preciso momento, por tratarse de recursos naturales no renovables.

Como se puede observar en el Gráfico 1, el crecimiento en la producción de crudo nacional viene en un vertiginoso ascenso, de ahí que entre enero y diciembre de 2011, se muestra un incremento del 10.6%.

Se ha presentado un incremento en la producción de crudo nacional de alrededor de 100.000 barriles diarios en 2011. Superior al incremento de Brasil y similar al incremento de producción de países tradicionalmente productores de petróleo como Arabia Saudita y Canadá, según el Informe BP Statistical Review of World Energy 2011. Aunque la gráfica muestra un leve descenso del 1.2% entre julio y agosto del presente año la producción es muy superior al promedio del año anterior de 915.000 barriles/día; no se abandona la posibilidad de llegar al millón barriles/día.

Gráfico 1.



✓ Aunque se ha experimentado un leve descenso en la producción las cifras son muy superiores al promedio reportado en el 2011 cuando la producción alcanza los 915.000 Barriles por día.

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Sistema de Información Minero-Energético (SIMINE)

Como consecuencia clara del incremento en la producción de crudo las utilidades netas del sector petrolero son impresionantes más de 18.54 billones de pesos en el 2011, sólo de las 5 empresas más grandes, como se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2.



Respecto del 2012 las cosas marchan aún mejor, por solo citar dos casos en el primer semestre de 2012, las utilidades de “Ecopetrol” crecieron el 17,6% respecto del primer semestre de 2011, esto equivale a 8 billones de pesos, y aun más impresionante los datos de “Pacifi Rubiales Energy”, quien reportó un incremento en sus utilidades netas de 73%, alrededor de 870 mil millones de pesos en primer semestre de 2012, respecto del mismo periodo 2011.

La minería no es una situación ajena al crecimiento inusitado en la producción, para el caso del Carbón entre el 2005 y el 2011, la producción se incrementó en un 43,7%, pasando de 59,67 millones de toneladas en el 2005 a 85,80 millones de toneladas en el 2011. En relación al Oro entre 2005 y el 2011 la producción se incrementó en un 56,23%, pasando de 35,7 millones de gramos en el 2005 a 55,9 millones de gramos en el 2011; como se ve en el gráfico 3.

Gráfico 3.

AÑO	HISTÓRICO DE PRODUCCIÓN DE CARBÓN ANUAL	HISTORICO DE PRODUCCIÓN DE ORO		PRODUCCIÓN NIQUEL CONTENIDO EN FERRONIQUEL	
	Volumen Ton	Volumen Gramos Gr	Volumen (Onza - Troy) Oz-Troy	1. Total Niquel contenido en Ferroniquel Ton	2. Total Ferroniquel Ton
2005	59.675.000	35.786.248,12	1.150.554,36	52,749	
2006	66.191.863	15.682.836,49	504.214,80	51,137	
2007	69.902.202	15.481.547,10	497.743,20	49,314	145.282,22
2008	73.502.000	34.321.020,01	1.103.446,20	41.636,27	126.638,18
2009	72.807.412	47.837.774,64	1.538.019,86	51.802,36	153.627,83
2010	74.350.133,26	53.605.657,37	1.723.461,75	49.442,65	145.238,89
2011	85.803.229,12	55.907.832,32	1.797.478,17	37.817,48	103.371,34
2012	46.718.608,77	30.387.296,51	976.974,06	35.096,74	94.563,89

**Carbón:** Fuente: 1990-2000 Histórico MME; 2001-2003 Minercol; 2004-2011 Ingeominas; 2012 en adelante Servicio Geológico Colombiano. **Nota:** Los datos del 2012 actualizados a II trimestre.

**Oro:** Fuente: Banco de la República, Ministerio de Minas y Energía, Minercol, Ingeominas (2004-2011), Servicio Geológico Colombiano (2012 en adelante). **Nota:** Los datos del 2012 actualizados a II trimestre.

**Niquel:** Fuente: UPME, Cerromatosa S. A. Datos a agosto de 2012

<http://www.simco.gov.co/simco/Estad%EDsticas/Producci%F3n/tabid/121/Default.aspx>

6. Consideraciones al articulado radicado

De acuerdo a todos los componentes, técnicos y jurídicos analizados a lo largo de la exposición de motivos se hacen las siguientes consideraciones respecto del articulado radicado:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

TEXTO, PROYECTO RADICADO	TEXTO MODIFICADO SUBRAYADO EN NEGRILLA.
Título proyecto, <i>por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.</i>	Título proyecto, <i>por medio de la cual se grava la actividad petrolera y minera, con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.</i>
<b>Artículo 1º.</b> Adiciónese al artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y al artículo 195 del Decreto-ley 1333 de 1986, la siguiente actividad: La actividad petrolera.	<b>Artículo 1º.</b> Adiciónese, al artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y al artículo 195 del Decreto-ley 1333 de 1986, las actividades petrolera y minera, los artículos quedarán así: El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales, de servicio, <b>petroleras y mineras</b> , que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.
<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese el artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y el artículo 196 del Decreto 1333 de 1986: Del seis al veinte por mil (6-20 x 1.000) mensual para actividades petroleras. Parágrafo. La base gravable de la actividad petrolera corresponde al valor de la producción petrolera o el valor de la extracción petrolera en boca o al borde de mina o pozo, medida por barril. Sobre la base gravable definida en este parágrafo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los límites establecidos para la actividad petrolera. Los precios de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio de la actividad petrolera, serán los mismos que se utilizan en la liquidación de Regalías.	<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese al artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y al artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, el siguiente texto: <b>Del tres al diez por mil (3-10 x 1.000) mensual para actividades petroleras y mineras.</b> <b>Parágrafo nuevo.</b> La base gravable para la actividad petrolera y minera <b>corresponderá</b> al valor de la producción petrolera y <b>minera</b> o el valor de la extracción petrolera y <b>minera</b> en boca o al borde de mina o pozo, medida por <b>barril, tonelada, libra, onza, gramo según corresponda para cada recurso.</b> Sobre la base gravable definida en este parágrafo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los límites <b>establecidos para las actividades petrolera y minera.</b> Los precios de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio de <b>las actividades petrolera y minera</b> , serán los mismos que se utilizan en la liquidación de Regalías.
<b>Artículo 3º.</b> Adiciónese el artículo 34A a la Ley 14 de 1983 y el artículo 197A al Decreto-ley 1333 de 1986, los cuales dirán así: Artículo. Para los fines de esta ley, se consideran actividades petroleras: Las actividades relacionadas con la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, mezcla, refinación de petróleo y todas las actividades complementarias y conexas.	<b>Artículo 3º.</b> Adiciónese el artículo 34A a la Ley 14 de 1983 y el artículo 197A al Decreto-ley 1333 de 1986, los cuales <b>quedarán</b> así: Artículo. Para los fines de esta ley, se consideran actividades petroleras: las actividades relacionadas con <b>la producción, explotación, y/o extracción de petróleo y, actividades mineras: las relacionadas con la producción, explotación, y/o extracción de minas y minerales.</b>

TEXTO, PROYECTO RADICADO	TEXTO MODIFICADO SUBRAYADO EN NEGRILLA.
La denominación de petróleo corresponde a la establecida en el Decreto 1056 de 1953 y a las normas que lo adicionen o modifiquen. <b>Parágrafo.</b> El Impuesto de Industria y Comercio sobre la actividad petrolera, se pagará en el municipio donde se encuentren ubicadas, las facilidades de producción y/o los campos de producción.	<u>La denominación de petróleo corresponde a la establecida en el artículo 1° del Decreto 1056 de 1953, y a las normas que lo adicionen o modifiquen.</u> <u>La denominación de minas y minerales corresponde a la establecida en el artículo 10 de la Ley 685 de 2001, y a las normas que lo adicionen o modifiquen.</u> <b>Parágrafo.</b> El Impuesto de Industria y Comercio sobre la actividad petrolera y minera, se pagará en el municipio donde se encuentren ubicadas, las facilidades de producción, explotación y/o los campos de producción. <u>En caso que la localización se extienda en dos o más municipios, se pagará la tarifa establecida por cada uno de los municipios, en relación a la fiscalización de producción que emite la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Servicio Geológico Colombiano, o las entidades que hagan sus veces, según corresponda para cada recurso.</u>
<b>Artículo 4°.</b> Para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos.	<b>Artículo 4°.</b> Para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos, <u>a fin de determinar las tarifas aplicables sobre las actividades petrolera y minera.</u>
<b>Artículo 5°.</b> Deróguese el inciso 1° del artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y del inciso 2° del mismo artículo elimínese la frase “El petróleo colombiano quedará también exento, durante el mismo plazo de los primeros treinta (30) años de cada explotación, de cualquier impuesto de carácter especial que grave; ese producto exclusivamente”, el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el artículo 27 de la Ley 141 de 1994 y demás normas que sean contrarias.	<b>Artículo 5°.</b> Deróguese el inciso 1° del artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y del inciso 2° del mismo artículo elimínese la frase “El petróleo colombiano quedará también exento, durante el mismo plazo de los primeros treinta (30) años de cada explotación, de cualquier impuesto de carácter especial que grave; ese producto exclusivamente”, el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, <b>el literal c) del artículo 259 del Decreto 1333 de 1986</b> , el artículo 27 de la Ley 141 de 1994 y demás normas que sean contrarias.
<b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.	<b>Artículo 6°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación.

### 7. Proposición

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes darle primer debate al Proyecto de ley número 004 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Representantes,

*Simón Gaviria Muñoz, Ángel Custodio Cabrera Báez, Ponentes Coordinadores; Jaime Rodríguez Contreras, León Darío Ramírez Valencia, Ponentes.*

### 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se grava la actividad petrolera y minera, con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. Adiciónese, al artículo 32 de la Ley 14 de 1983 y al artículo 195 del Decreto-ley 1333 de 1986, las actividades petrolera y minera, los artículos quedarán así:

El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales, de servicio, petroleras y mineras, que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 33 de la Ley 14 de 1983 y al artículo 196 del Decreto 1333 de 1986, el siguiente texto:

Del tres al diez por mil (3-10 x 1.000) mensual para actividades petroleras y mineras.

Parágrafo nuevo. La base gravable para la actividad petrolera y minera corresponderá al valor de la producción petrolera y minera o al valor de la extracción petrolera y minera en boca o al borde de mina o pozo, medida por barril, tonelada, libra, onza, gramo según corresponda para cada recurso.

Sobre la base gravable definida en este parágrafo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los límites establecidos para las actividades petrolera y minera.

Los precios de liquidación del Impuesto de Industria y Comercio de las actividades petrolera y minera, serán los mismos que se utilizan en la liquidación de Regalías.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 34A a la Ley 14 de 1983 y el artículo 197A al Decreto-ley 1333 de 1986, los cuales quedarán así:

**Artículo.** Para los fines de esta ley, se consideran actividades petroleras: las actividades relacionadas con la producción, explotación, y/o extracción de petróleo y, actividades mineras: las relacionadas con la producción, explotación, y/o extracción de minas y minerales.

La denominación de petróleo corresponde a la establecida en el artículo 1° del Decreto 1056 de 1953, y a las normas que lo adicionen o modifiquen.

La denominación de minas y minerales corresponde a la establecida en el artículo 10 de la Ley 685 de 2001, y a las normas que lo adicionen o modifiquen.

Parágrafo. El Impuesto de Industria y Comercio sobre la actividad petrolera y minera, se pagará en el municipio donde se encuentren ubicadas, las facilidades de producción, explotación y/o los campos de producción. En caso que la localización se extienda en dos o más municipios, se pagará la tarifa establecida por cada uno de los municipios, en relación a la fiscalización de producción que emite la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Servicio Geológico Colombiano, o las entidades que hagan sus veces, según corresponda para cada recurso.

Artículo 4°. Para la aplicación de lo dispuesto en la presente ley los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos, a fin de determinar las tarifas aplicables sobre las actividades petrolera y minera.

Artículo 5°. Deróguese el inciso 1° del artículo 16 del Decreto 1056 de 1953 y del inciso 2° del mismo artículo elimínese la frase “El petróleo crudo colombiano quedará también exento, durante el mismo plazo de los primeros treinta (30) años de cada explotación, de cualquier impuesto de carácter especial que grave; ese producto exclusivamente”, el literal c) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el literal c) del artículo 259 del Decreto 1333 de 1986, el artículo 27 de la Ley 141 de 1994 y demás normas que sean contrarias.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,

*Simón Gaviria Muñoz, Ángel Custodio Cabrera Báez, Ponentes Coordinadores; Jaime Rodríguez Contreras, León Darío Ramírez Valencia, Ponentes.*

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)**

Octubre 2 de 2012, en la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 004 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

Bogotá, D. C., octubre 2 de 2012

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

El Presidente,

*Hernando José Padaui Álvarez.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099  
DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

**1. Sobre el proyecto de ley**

El Proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones* de autoría del Representante a la Cámara David Barguil Assís, fue radicado el 17 de agosto de 2012 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 540 de 2012.

De acuerdo a la materia objeto del proyecto se trasladó para su estudio y discusión a la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; por decisión de la Mesa Directiva de esta célula legislativa, se nombraron ponentes de dicho proyecto de ley a los honorables Representantes: David Barguil Assís, Fabio Amín Saleme y Eduardo Pérez Santos.

A continuación se exponen los fundamentos que sustentan la importancia de esta iniciativa y los beneficios que su aprobación generaría para todos los usuarios del sistema financiero; en tanto que la complejidad de los costos asociados a los productos, no permite que los usuarios tengan claridad para tomar las decisiones que más les convengan al momento de adquirir un servicio financiero. Eliminar dicha complejidad es el principal objetivo de esta iniciativa.

**2. La complejidad de la información**

Los usuarios del sistema financiero y asegurador se enfrentan a precios complejos cuando deciden tomar un servicio financiero. Tanto en operaciones activas como pasivas, la alta complejidad en la información de precios lesiona uno de los principales postulados de la libre competencia: la transparencia de los precios.

Esto supone en ventaja de las entidades financieras y aseguradoras, una clara asimetría de información pues el grado de complejidad de varios servicios financieros solo se puede comprender con muy altos niveles de formación en finanzas.

Como lo señala la literatura internacional, la superación de las asimetrías de información puede mejorar el bienestar general y llevar a una asignación más eficiente de recursos, puesto que, uno de los postulados de la economía de mercado, es que la información es perfectamente pública<sup>1</sup>.

Muchas decisiones erradas a nivel financiero se pueden explicar por la complejidad de la información que debe ser analizada por los usuarios, resultando esto en subvaloraciones o sobrevaloraciones crasas de los importes y réditos de los productos adquiridos. Por lo tanto cerrar las brechas de información puede contribuir significativamente al establecimiento de unas “reglas de juego” transparentemente reveladas a través de un solo indicador, en este caso el precio.

Cerrar las brechas de información no solo requiere mejorar el nivel de conocimiento de los usuarios y potenciales usuarios a través de una estrategia de estado de educación financiera incluyente, sino que también requiere la simplificación de información de uso masivo.

El gobierno y los gremios del sector financiero en repetidas ocasiones han subrayado la necesidad de informar adecuadamente al público sobre los servicios que adquiere pero se ha olvidado que el sistema de información que se maneja es hostil para la gran mayoría de usuarios.

**3. Objetivos del proyecto de ley**

Simplificar la información que reciben los usuarios del sistema financiero afecta la toma de decisiones. Si bien, con la eliminación de fidelizaciones forzadas por parte de las entidades, como por ejemplo, las sanciones por prepago, se logra amplificar el nivel de competencia de la banca, es igual de importante que las comparaciones de precios entre entidades se surtan teniendo en cuenta todos los cobros asociados.

No es posible generar arbitraje por parte de los usuarios si no se impiden las multas, pero además es necesario que la información suministrada al usuario permita extraer conclusiones válidas de economía del servicio. Todo esto, claro está, unido al supuesto de que los usuarios poseen las herramientas para emplear correctamente esta información.

<sup>1</sup> Microeconomic Theory. Mas-Colell et al (1995).

Por lo tanto el proyecto pretende impactar sobre todos los servicios activos y pasivos del sistema financiero y asegurador con el fin de mejorar el nivel de competencia del sector bancario y cooperativo al obligar a las entidades a descifrar sus verdaderos precios de colocación y captación.

Esto debe anotarse, repercute en mayor medida sobre los sectores más pobres de la población, pues la mayor parte de los costos a asociados son costos fijos, que impactan más a quienes menos tienen.

Por lo dicho, mejorar el nivel de certeza y simplicidad de la información revelada a los usuarios del sistema financiero y asegurador es una obligación del Estado. Por eso este Congreso debe en uso de sus facultades, conferidas por mandato de la Constitución Política, legislar para que “la actividad económica e iniciativa privada *sean* libres dentro de los límites del bien común” y se establezcan las responsabilidades de suministrar información dentro de una economía que busca la libre competencia, que valga la pena decir: “es un derecho de todos que supone responsabilidades”<sup>2</sup>.

#### 4. Impacto de la iniciativa

Esta iniciativa pretende mejorar el nivel de bienestar de los usuarios del sistema financiero a través de la reducción en las asimetrías de información. Como lo ha mostrado la literatura internacional<sup>3</sup>, los costos de las asimetrías de información inducen problemas de selección adversa, que en este caso se manifiestan cuando el usuario carece de la suficiente y apropiada información para poder elegir de manera racional la entidad que ofrece mejores condiciones.

Ejemplificando, para alguien que toma un crédito de 30 millones de pesos le pueden descontar de manera anticipada en el momento del desembolso cerca de 2.7 millones de pesos por concepto de seguro de vida, es decir, que le entregan solo 27.3 millones de pesos; pero le cobran intereses sobre los 30 millones, por solo este cobro “adicional”, un crédito que se solicita al 20% E.A. pasa al 25% E.A.

Aún con estas cuentas sencillas, que arrojan un incremento de la cuarta parte sobre la tasa que inicialmente se creía, se estaba pagando, se deben tener en cuenta los cálculos del escenario contractual que enfrentaría el usuario en caso de tener precios transparentes. Un ciudadano que pueda reconocer a ciencia cierta cuál entidad le ofrece mejores condiciones, podrá aportar un grano de arena a mejorar la competitividad del sector.

#### 5. Proposición

Por las razones expuestas nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.**

De los Honorables Congresistas,

*David Barguil Assis, Fabio Amín Saleme*, Representantes a la Cámara por Córdoba; *Eduardo Pérez Santos*, Representante a la Cámara por Sucre.

#### 6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009.

**Parágrafo.** En función de lo contemplado en este artículo las entidades vigiladas previo a la celebración de cualquier contrato están en la obligación de informar a sus usuarios el precio unificado efectivamente cobrado o pagado dependiendo de si se trata de operaciones activas o pasivas. En el caso de productos que contemplan el cobro o pago de intereses, la entidad deberá además calcular y brindar de forma clara mediante los extractos que envía al usuario, la tasa unificada efectivamente cobrada para productos activos, y la tasa unificada efectivamente pagada para productos pasivos.

Estos precios y tasas unificados deberán calcularse teniendo en cuenta todos los gastos, tasas, contribuciones, erogaciones, comisiones, impuestos y seguros asociados al tipo de servicio prestado o al tipo de producto financiero activo o pasivo adquirido por el usuario, en tasas expresadas en la periodicidad con que se cobra o se paga el servicio. Si el servicio fuera ofrecido por una única vez, el precio correspondiente se informará en el siguiente extracto de la ocurrencia. Si el servicio fuera cobrado en forma recurrente deberá informarse el costo total a la fecha y el costo correspondiente al periodo de informe del extracto.

Esta información deberá además de estar contenida en los extractos mensuales, presentarse en todos aquellos medios que la entidad utilice para hacer la publicidad de los productos que ofrece.

En un plazo no mayor a 60 días el Gobierno Nacional reglamentará la forma en la que las entidades vigiladas deben efectuar los cálculos de que trata este párrafo.

Artículo 2°. Los fondos de pensiones, tanto del régimen de cuenta individual, como del régimen de prima media tendrán la obligación de suministrar a través de los extractos, el cálculo de la pensión mensual estimada que recibirá el cotizante, el número de semanas cotizadas, el número de semanas que faltan por cotizar para acceder al derecho de pensión y el horizonte de tiempo por el cual se tendrá derecho a dicha pensión teniendo en cuenta el rendimiento histórico de las inversiones realizadas con los respectivos aportes y las deducciones correspondientes.

Parágrafo. En un plazo no mayor a 60 días el Gobierno Nacional reglamentará la forma en que se deberán efectuar los cálculos de que trata este artículo.

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

*David Barguil Assis, Fabio Amín Saleme*, Representantes a la Cámara por Córdoba; *Eduardo Pérez Santos*, Representante a la Cámara por Sucre.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 333.

<sup>3</sup> Véase por ejemplo “The Welfare Cost of Asymmetric Information: Evidence from the U.K. Annuity Market” NBER Working Paper N° 13228 de 2007.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Octubre 3 de 2012, en la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

Bogotá, D. C., octubre 3 de 2012

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso” autorizamos el presente informe.

El Presidente,

*Hernando José Padaui Álvarez.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
117 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.*

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2012.

Señores:

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 2012 Cámara, *por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.*

De conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 Cámara, *por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales*, en los siguientes términos:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A continuación se presentan las consideraciones sobre la importancia en el desarrollo de la industria nacional y las finanzas territoriales:

La afectación con descuento que se hace a favor de las licorerías oficiales departamentales, se circunscribe al componente que tiene destinación específica, originando la cesión de rentas que ha hecho la Nación a favor de los departamentos y la discriminación a los productores particulares, encuentra justificación plena en el hecho de que los beneficios que obtienen las empresas licorerías oficiales repercuten positivamente a favor de las rentas departamentales, ya sea por vía indirecta a través de los excedentes financieros de estas empresas que se incorporan al presupuesto del departamento o bien sea por vía directa por la incorporación permanente de utilidades. En conclusión, los recursos

de los cuales se desprende el departamento por vía del descuento lo recupera por vía de las utilidades de las empresas, lo cual no sería posible si el descuento se autorizara a los particulares.

Por otra parte, el trato preferencial por la Ley 788 de 2002 a los productores oficiales de los departamentos al permitirles descontar el impuesto al consumo o de la participación, el IVA pagado en el proceso de producción, se ajusta a la C. P. en particular con el artículo 294 de la misma por cuanto tal afectación quedó circunscrita al componente del impuesto al consumo que tiene destinación específica y que recoge la renta de la cual se despojó bajo la figura de la cesión, que tiene la connotación de ser renta exógena, por lo tanto, es legítima la afectación dada por el legislador, según jurisprudencia de la Corte Constitucional como lo expone la Sentencia C-219 de 1997 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional encuentra sustento el articulado de este proyecto pues la correspondiente corporación se pronunció en los siguientes términos en la Sentencia C-1035 de 2003:

“(…) Ciertamente, se trata de una especie de beneficio tributario que cubre a los productores oficiales exclusivamente. Empero, la Corte ha establecido que no todo beneficio tributario resulta inconstitucional, pues algunos se justifican por la finalidad constitucional que persiguen, si además resultan razonables y proporcionados; además, ha señalado que al legislador le compete un amplio margen de libertad configurativa en materia tributaria, que debe llevar a un escrutinio flexible de aquellas normas que, como la acusada, establecen tal clase de beneficios (…).” ratificando así el pronunciamiento previo realizado en la Sentencia C-427 de 2000 con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa:

“Respecto de los alcances de la libertad de configuración del legislador, esta Corporación ha determinado que dependen de la materia sobre la cual versa la regulación. Así, por ejemplo, en cuanto a la intervención económica, la libertad del legislador se amplía, debido a que la Constitución le encarga al Estado la dirección general de la economía (artículo 334), por lo cual se permite una mayor restricción de la libertad económica de los particulares, en aras del interés general. Ello, a su vez, lleva a la conclusión de que en materia de regulación económica, el examen de constitucionalidad sobre las normas debe flexibilizarse para permitir al Estado cumplir la función de asegurar la prelación del interés general, obviamente, siempre que ello no dé lugar a una restricción desproporcionada de los derechos de los individuos”. En este sentido, ver igualmente la Sentencia C-429 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

“(…) Así pues, aunque desde la óptica del mercado en el que operan una y otra categoría de empresas licorerías están en la misma situación de hecho, desde la perspectiva de su régimen jurídico y de su finalidad social no lo están. Las privadas persiguen un ánimo de lucro individual o particular, las oficiales pretenden ser un arbitrio rentístico destinado a financiar los servicios de salud y educación del departamento, por mandato expreso de la Constitución, que busca así encontrar un cauce para realizar la “cláusula social” del Estado de Derecho. Las primeras pueden libremente reinvertir sus rentas (utilidades), o distribuirlas entre sus propietarios, al paso que las segundas deben destinarlas preferentemente a los servicios de salud y educación. Su distinto régimen jurídico implica también un distinto manejo económico, menos “libre” en el caso de las públicas. Por eso, no puede afirmarse que, ni siquiera

ra como agentes simplemente económicos, estén en la misma situación de hecho”.

Con fundamento en los argumentos anteriormente expuestos, se solicita dar ponencia positiva al presente proyecto, por encontrarse conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Este proyecto, honorables Congresistas, busca proteger los fines del Estado Social de Derecho, mediante las rentas destinadas a la salud y a la educación garantizando los recursos de los entes territoriales.

#### **Antecedentes legales y legislativos del proyecto de ley**

Aunque el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 incluía la cesión del IVA a que hace referencia la norma presentada, es importante anotar cómo sus contenidos han sido incorporados y afectados por otras prescripciones normativas.

Una norma similar fue incorporada en el artículo 54 de la Ley 788 de 2002, este establecía lo siguiente:

*“Artículo 54. Cesión del IVA. Mantiénese la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales de que tratan los artículos 133 y 134 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986.*

[...]

*El impuesto liquidado en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados.*

[...]” (subrayado fuera del texto).

El aparte subrayado (que corresponde en este proyecto a una parte del segundo inciso del artículo 1°) fue derogado por el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006<sup>1</sup>.

Esta norma fue a su vez derogada por el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007<sup>2</sup>.

La Ley 1151 de 2007 fue declarada exequible por medio de la Sentencia C-801 de 2008. Ya que esta sentencia declaró la constitucionalidad de la norma que derogó el artículo que había sacado del ordenamiento jurídico al aparte que estaba en la Ley 788 de 2002, la Corte Constitucional consideró acertado referirse al efecto que producen las normas que derogan otras normas derogatorias. Estas aclaraciones son pertinentes pues es importante determinar que la derogación de la norma derogatoria A (que saca del ordenamiento jurídico a B) no revive la norma B (derogada por A).

<sup>1</sup> El texto era el siguiente: “Deróguese la expresión “salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados” del inciso 4° del artículo 54 de la Ley 788 de 2002”.

<sup>2</sup> El texto dice: “Artículo 160. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso 2° del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el parágrafo del artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el artículo 3° del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006 y el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003”. (Subrayas no originales).

Esta es una justificación importante para presentar el proyecto de ley que ahora se somete a consideración de ustedes pues, a pesar de que se haya derogado la norma que derogó este contenido normativo, ello no implica que reviva al mundo jurídico y por eso debe ser expedida nuevamente.

La Sentencia C-801 de 2008 anotó al respecto:

*“10. Dado que en esta sentencia se declarará la constitucionalidad, por el cargo analizado, de la expresión “el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006”, contenida en el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, la Corte considera necesario referirse al efecto de las normas que derogan otras normas derogatorias. [...]*

*Por eso, en el caso presente es preciso advertir que el hecho de que se haya declarado la constitucionalidad de la norma del artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, que derogó el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006, no significa que haya reingresado al sistema jurídico colombiano la norma que, a su vez, había sido derogada por el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Lo anterior significa que la expresión “salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados”, contenida en el inciso 4° del artículo 54 de la Ley 788 de 2002, no ha reingresado al ordenamiento en virtud de la disposición juzgada en la presente sentencia”. (Subrayas fuera del texto).*

En vista de lo anterior, en un intento por incluir nuevamente en el ordenamiento jurídico el beneficio tributario de IVA descontable derogado por el inciso 3° de la Ley 1111 de 2006, el 8 de enero de 2010, posterior a su sanción presidencial fue publicada en el *Diario Oficial* número 47.586 la Ley 1378 de 2010, por medio de la cual se regulaba la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales, sin embargo esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-685 de 2011, por vicios de procedimiento considerados insubsanables.

Ante la importancia de dicha materia, se le presenta nuevamente la iniciativa legislativa para su trámite y aprobación al Congreso de la República, previa exposición de sus antecedentes:

El proyecto fue presentado el 26 de noviembre de 2008, ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 870 del 28 de noviembre de 2008 y radicado con los números 212 de 2008 Cámara, 331 de 2009 Senado.

Posteriormente, fue discutido y aprobado en debate por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes durante la sesión del día 22 de abril de 2009, tal y como consta en el Acta número 26 de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 302 del 4 de julio de 2010.

Al hacer su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto fue discutido y aprobado cumpliendo los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios en la sesión que tuvo lugar el 26 de mayo de 2009, según consta en el Acta número 180 de la misma fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 616 del 23 de julio de 2009.

Siguiendo su iterlegis, el proyecto fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde fue discutido y aprobado por dicha Comisión en la sesión del 4 de noviembre de 2009, según consta en el Acta número 09 de esa fecha,

que aparece publicada en la *Gaceta del Congreso número 1230 del 1° de diciembre de 2009*.

Así las cosas, el proyecto fue discutido y aprobado en su cuarto debate, en la sesión que tuvo lugar el **15 de diciembre de 2009**, tal como se consignó en el **Acta número 27** de esa fecha, publicada en la *Gaceta del Congreso número 27 del 5 de febrero de 2010*.

Una vez remitido para la respectiva sanción presidencial y al no encontrarse razones de inconveniencia ni de inconstitucionalidad por parte del Presidente de la República, el proyecto fue sancionado bajo el rótulo ley de la República número **1378 de 2010**, publicada en el *Diario Oficial* número 47.586 de 8 de enero de 2010.

No obstante lo anterior, mediante Sentencia C-685 de diecinueve (19) de septiembre de dos mil once (2011) con ponencia del Magistrado de la Corte Constitucional Humberto Antonio Sierra Porto la Ley 1378 de 2010, “por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales” fue declarada inexecutable por vicios de forma o de procedimiento originados en la no publicación oportuna del Decreto 4906 de 2009, mediante el cual el Gobierno Nacional convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República desde el 17 de diciembre hasta el 18 de diciembre de 2009.

En mérito de lo expuesto, se presenta nuevamente al Congreso de la República, el proyecto de ley por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales, para que de acuerdo a las consideraciones y decisión del máximo tribunal constitucional, esta iniciativa emprenda nuevamente su trámite legislativo y se convierta en ley de la República para todos los(as) colombianos(as).

Esclarecido el punto de la necesidad de legislar al respecto, debido a la ausencia de una regulación en la materia por efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad que hiciera la Corte Constitucional, es importante entrar a analizar el contenido de la disposición que se presenta.

#### Justificaciones constitucionales

A continuación se presentan todas las justificaciones constitucionales por las cuales debe darse trámite al articulado. Ellas pueden resumirse en cuatro puntos: (i) la constitucionalidad de los monopolios como arbitrios rentísticos, y (ii) su relación con el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, (iii) la libertad de configuración del legislador en asuntos económicos, la aplicación del juicio de igualdad y la posición de la Corte cuando analizó el artículo 54 de la Ley 788 de 2002, contenido de algunas de las proposiciones normativas de este proyecto de ley.

##### 1. Monopolios como arbitrios rentísticos

Sobre este tema la Corte Constitucional ha hecho desarrollos muy claros que permiten considerar, sin lugar a dudas, que el proyecto de ley presentado se ajusta a sus lineamientos. La Sentencia C-571 de 2003 hizo un recuento de la jurisprudencia relacionada con este punto. Expresó lo siguiente:

*“El monopolio, desde el punto de vista económico se describe como la situación que se da cuando una empresa o un individuo es el único oferente de un determinado producto o servicio<sup>3</sup>. Por lo mismo, la figura*

*puede constituirse tanto de la órbita de las relaciones económicas privadas como públicas.*

*“Dentro del diseño económico constitucional, el monopolio resulta ser una figura en cierta medida reprochable, al punto que le encomienda al Estado evitar las prácticas monopolísticas, porque entiendo que vulneran los principios que informan la libertad económica, fundamentalmente la libre competencia que se recoge por la Carta Política como “un derecho de todos” (artículos 75 inciso 2° y 333 inciso 4°), pero permite el monopolio público bajo ciertos condicionamientos, e incluso prohíbe el monopolio oficial dentro de una significación diferente al arbitrio rentístico, autorizando al Estado para reservarse, de acuerdo con la ley, determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, desde luego, y como en cualquier caso, indemnizando a quienes se vean privados del ejercicio de una actividad lícita”<sup>4</sup>.*

Lo anterior deja en claro que los monopolios son figuras excepcionales y que solo pueden ser admitidas bajo ciertas condiciones y casos, determinables gracias al artículo 336 de la Constitución.

En el caso de la norma presentada, se trata del monopolio ejercido por las licoreras departamentales y aunque, *prima facie*, podría parecer que esto implica una violación al derecho a la igualdad y a la libertad económica –aspectos que se retomarán más adelante–, la jurisprudencia constitucional es clara al permitir este tipo de figuras. De hecho, la Corte ha asumido que la evaluación de la constitucionalidad de las normas jurídicas debe tomar como base su efecto normal, y no su efecto extraordinario, excepcional o, incluso, extremo.

En la Sentencia C-316 de 2003 la Corte analizó con mayor profundidad el artículo 336 constitucional e hizo una interpretación del mismo de la cual derivó los siguientes puntos:

*“(i) Sólo son admisibles los monopolios como arbitrio rentístico y es el Estado el único titular de los mismos, lo cual excluye la posibilidad que los particulares exploten por cuenta propia la actividad sobre la cual recae el monopolio<sup>5</sup>. Esto es, no se pueden establecer monopolios a favor de particulares, con la única salvedad consignada en el artículo 189, numeral 27 de la Constitución que se refiere a la eventualidad de conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.*

*El hecho de que los monopolios se constituyan como arbitrio rentístico significa que su objeto es obtener ingresos solo para el Estado. Dineros que, por contera, tienen la característica de ser públicos.*

*El monopolio rentístico, tal como lo sostuvo esta Corporación, “es un instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación”<sup>6</sup>.*

*Así mismo que (ii) las rentas que se produzcan como consecuencia del ejercicio de esa actividad son fiscales y se destinan exclusivamente a finalidades de inte-*

<sup>4</sup> Sentencia C-154 de 1996. M. P. Antonio Barrera Carbo-nell.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1108 del 24 de octubre de 2001 (Ms. Ps. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-540 del 22 de mayo de 2001.

<sup>3</sup> Congdon-McWilliams, Diccionario de Economía, Grijalbo, 1985, p.136.

*res público o social. En el caso de los monopolios de suerte y azar, esas rentas deben emplearse únicamente para atender el sector de la salud. Tal destinación no puede desconocerse ni variarse so pena de violar la Constitución.*

*Y (iii) que el Constituyente defirió al legislador ordinario la facultad no solo para establecer qué actividad constituye o no monopolio rentístico, sino para fijar su régimen propio<sup>7</sup>. Por lo tanto, es la ley la que determinará su organización, administración, control y explotación”.*

Este “régimen propio” fue explicado por la Corte, en la Sentencia C-1191 de 2001 en la que dijo que *“debe entenderse una regulación de los monopolios rentísticos, que sea conveniente y apropiada, tomando en cuenta las características específicas de esas actividades, a lo cual debe agregarse la necesidad de tomar en consideración el destino de las rentas obtenidas, así como las demás previsiones y limitaciones constitucionalmente señaladas”*<sup>8</sup>.

Por eso, como lo estableció la Sentencia C-316 de 2003, la libertad de configuración que en esta materia se le ha otorgado al legislador no es absoluta e ilimitada y debe observar las pautas trazadas por el Constituyente.

Con base en la jurisprudencia descrita, es importante resaltar que la norma presentada en este proyecto pretende establecer una regulación específica sobre ese régimen propio de los monopolios como arbitrios rentísticos y por eso pretende obtener recursos que son públicos y que serán destinados a intereses sociales, en el caso de las licoreras, tal como lo establece la constitución, se tratará de dineros destinados *“preferentemente a los servicios de salud y educación”* (artículo 336 inciso 5° C. P.).

Esta destinación y el concepto mismo de monopolio como arbitrio rentístico tiene una estrecha relación con el concepto de estado social de derecho, pues las funciones para las cuales están destinados los recursos obtenidos hacen parte de sus fines fundamentales. Además, esta norma pretende que los beneficios que obtengan las empresas licoreras oficiales tengan un impacto positivo en las rentas departamentales, destinadas a estos servicios. Veamos la relación entre la necesidad de mejorar las finanzas territoriales para el cumplimiento de las finalidades del Estado social de derecho.

## 2. Cláusula social del Estado de derecho

La jurisprudencia sobre este punto es abundante, sin embargo, a manera ilustrativa, la Sentencia C-1064 de 2001 hace una breve referencia histórica que muestra por qué el Estado puede intervenir en aspectos como el que pretende regular la norma presentada, pues es impulsado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados. Además, estableció diferencias frente al estado de bienestar y afirmó que

*“El sistema económico en el Estado Social de Derecho, con sus características de propiedad privada de los medios de producción, libertad de empresa, iniciativa privada e intervencionismo estatal, está orientado según un contenido humano y por la aspiración de alcan-*

*zar los fines esenciales de la organización social. Por ello, el ordenamiento jurídico consagra tanto derechos programáticos, que dependen de las posibilidades presupuestales del país, como derechos prestacionales<sup>9</sup> que dan lugar –cuando se cumplen los requisitos para ello– al ejercicio de un derecho público subjetivo en cabeza del individuo y a cargo del Estado”*<sup>10</sup>.

Por eso, uno, el principio fundamental que guía las funciones del Estado es corregir las desigualdades, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

Algunas manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se identifican con la protección real de derechos como la salud y la educación, cuyos recursos se pretenden asegurar a través de la norma presentada. La Corte Constitucional (Sentencia C-1064 de 2001) ha reconocido que

*“en el contexto de toma de decisiones macroeconómicas y sociales que los distintos sectores de la población, en virtud del principio de solidaridad, asumen cargas públicas razonables para permitir que sectores excluidos puedan progresivamente ser incorporados al goce de los beneficios del progreso, lo cual solo se puede lograr mediante la conciencia creciente de la necesidad de cooperar y actuar mancomunadamente para mejorar la calidad de vida de todos los colombianos y superar gradualmente las desigualdades presentes”.*

Por eso el Estado Social de Derecho obliga al legislador a atender la justicia y la equidad en la toma de decisiones pero respeta un margen amplio a las opciones de política pública de las autoridades popularmente elegidas. Esto deja a salvo la potestad de configuración legislativa radicada en cabeza del Congreso y de diseño de programas de gobierno atribuida al Ejecutivo, y busca conciliarlas con los contenidos materiales que la propia Constitución consagra y que vinculan a todas las autoridades públicas.

La libertad de configuración del legislador no desaparece y, de hecho, en temas como el que nos ocupa ahora, su libertad es amplia.

## 3. Libertad de configuración del legislador en aspectos económicos y juicio de igualdad. Aplicación a un contenido normativo idéntico

La Sentencia C-1035 de 2003 se refirió a la libertad del legislador en un supuesto idéntico al planteado por esta norma. Por tratarse del estudio de un contenido normativo igual al presentado, creo que es pertinente transcribir las consideraciones de la Corte *in extenso*.

*“La Corte no remite a duda que el inciso 4° del artículo 54 de la Ley 788 de 2002 dispensa un tratamiento diferente a los productores oficiales de licores frente a aquellos que no tienen tal calidad, pues les permite descontar el IVA pagado en la producción de tales substancias, facultad que no se concede a los productores privados. Ciertamente, se trata de una especie de beneficio tributario que cobija a los productores oficiales exclusivamente. Empero, la Corte ha establecido que no todo beneficio tributario resulta incons-*

<sup>7</sup> Cfr: Corte Constitucional. Sentencia C-1191 del 15 de noviembre de 2001 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes).

<sup>8</sup> Sobre este aspecto también se ha pronunciado la Corporación en las Sentencias C-475 del 27 de octubre de 1994 (M. P. Jorge Arango Mejía), C-149 del 19 de marzo de 1997 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) y C-010 del 23 de enero de 2002 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-533 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

titucional, pues algunos se justifican por la finalidad constitucional que persiguen; además, resultan razonables y proporcionados; además, ha señalado que al legislador le compete un amplio margen de libertad configurativa en materia tributaria, que debe llevar a un escrutinio flexible de aquellas normas que, como la acusada, establecen tal clase de beneficios<sup>11</sup>.

En efecto, reiteradamente la Corte ha sostenido una postura según la cual el legislador goza de una amplia libertad en materia impositiva, pues, en virtud de lo dispuesto por los artículos 150-12 y 154 superiores, a él corresponde fijar la política tributaria; además, según el artículo 338 de la Constitución, es el Congreso, directamente, el llamado a determinar los sujetos pasivos de los impuestos, las tasas y las contribuciones del orden nacional, lo cual conlleva la potestad de indicar quiénes pagan los tributos y quiénes están excluidos de la obligación de hacerlos.

3. Concretamente, en lo referente al establecimiento de beneficios tributarios tales como las exenciones, en ocasiones anteriores esta Corporación ha vertido una jurisprudencia que fue recogida así en la Sentencia C-007 de 2002<sup>12</sup>.

(...)

“3.1.1.1 En primer lugar, la Corte ha partido del reconocimiento de que la potestad impositiva del Estado ha sido confiada a los órganos plurales de representación política, y en especial, al Congreso de la República. Este ejerce su potestad según la política tributaria que estime más adecuada para alcanzar los fines del Estado. Por eso, dicha potestad ha sido calificada por la Corte como “poder suficiente”, ya que es bastante amplia y discrecional”. Incluso, la Corte ha dicho que es la más amplia discrecionalidad”.

”(...)

“3.1.1.2 En segundo lugar, el amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria tiene varias implicaciones al momento de ejercer en forma razonable el poder de imposición. Así, en virtud del principio democrático, el legislador no solo puede definir, en el marco de la Constitución, los fines de la política tributaria sino también goza de un amplio margen para escoger los medios que estime adecuados para alcanzarlos.

“(…) La competencia de escoger la opción a seguir, ante diferentes alternativas legítimas al respecto, ha sido depositada en el Congreso de la República, el

<sup>11</sup> Así lo dispuso esta Corporación en la Sentencia C-427 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se refirió a la libertad de configuración del legislador frente al juicio de igualdad. En esa ocasión dijo la Corte que, “Respecto de los alcances de la libertad de configuración del legislador, esta Corporación ha determinado que dependen de la materia sobre la cual verse la regulación. Así, por ejemplo, en cuanto a la intervención económica, la libertad del legislador se amplía, debido a que la Constitución le encarga al Estado la dirección general de la economía (art. 334), por lo cual se permite una mayor restricción de la libertad económica de los particulares, en aras del interés general. Ello, a su vez, lleva a la conclusión de que en materia de regulación económica, el examen de constitucionalidad sobre las normas debe flexibilizarse para permitir al Estado cumplir la función de asegurar la prevalencia del interés general, obviamente, siempre que ello no dé lugar a una restricción desproporcionada de los derechos de los individuos”. En este sentido, ver igualmente la Sentencia C-429 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>12</sup> M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

órgano representativo, deliberativo y pluralista en una democracia<sup>13</sup>.

“Finalmente, en virtud de esa confianza y de esa potestad suficientemente amplia, **no es necesario que el Congreso justifique que la opción escogida es la mejor manera de alcanzar los fines del Estado.** Por el contrario, se presume que su decisión es constitucional y la carga de demostrar lo contrario recae sobre quien controvierta el ejercicio de su facultad impositiva “bastante amplia y discrecional”

(...)

“3.1.1.3 En tercer lugar, ha indicado esta Corporación que las normas en las que se limita, restringe o elimina una exención tributaria no suponen una vulneración del principio según el cual el Estado garantiza un orden económico justo. (...)

“En efecto, no puede sostenerse que el Congreso de la República contraviene los preceptos constitucionales acerca de la intervención del Estado en la economía cuando hace un uso razonable de las facultades que la Carta le confiere para el efecto y, en particular, la de crear, modificar o suprimir los tributos.

“3.1.1.4 En cuarto término, como ninguna potestad, por amplia que sea, es absoluta en una democracia constitucional, el Congreso no puede ejercer su poder impositivo de una manera incompatible con los mandatos constitucionales, lo cual excluye su ejercicio arbitrario, es decir, imposible de justificar a partir de razones acordes con la Constitución. Tampoco puede ejercerla de una forma contraria a los derechos fundamentales<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Así, por ejemplo, en la Sentencia C-478 de 1998; M. P. Alejandro Martínez Caballero (en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma que derogaba los beneficios tributarios concedidos por otra en desarrollo de un programa de fomento turístico), esta Corporación afirmó: “La Corte coincide con la Vista Fiscal y los intervinientes pues si bien el contenido social propio de la fórmula política adoptada por el Estado colombiano (C. P. artículo 1º) implica deberes de intervención para las autoridades a fin de satisfacer ciertos derechos sociales de las personas, lo cierto es que, en función del principio democrático (C. P. artículos 3º y 150), corresponde prioritariamente al Congreso determinar las orientaciones esenciales de esa intervención estatal. Esto significa que, tal y como esta Corte ya lo había señalado en varias oportunidades, el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo, conforme a los criterios de oportunidad de las mayorías, distintas políticas económicas, siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales”.

<sup>14</sup> La Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la necesidad de que los derechos fundamentales no sean afectados por las normas tributarias. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Sentencia C-544 de 1993; M. P. Antonio Barrera Carbonell (En esta sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 107 de la Ley 6ª de 1992 por encontrar que su contenido fijaba un procedimiento, aplicable a todo “tipo de pretensión, derecho, reclamo, acción o participación frente al Fondo Rotatorio de Aduanas”, contrario a la Carta. Esta Corporación sentenció que el procedimiento creado vulneraba el derecho a la igualdad pues imponía una carga procesal que debía ser soportada sólo por algunos ciudadanos. También se encontró que dicho procedimiento era contrario al derecho fundamental al debido proceso); Sentencia C-674 de 1999; M. P. Álvaro Tafur Galvis (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad parcial del artículo 77 de la Ley 488 de 1998 que establecía el procedimiento administrativo que debía seguirse a las personas que

*“3.1.1.5 En quinto lugar, el ejercicio de la potestad impositiva del Estado tiene como correlato el deber de tributar. Este ha sido consagrado de manera expresa en la Constitución en términos generales así: Son deberes de la persona y del ciudadano: [...] 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. Además, el Constituyente fijó criterios amplios para orientar el ejercicio de dicha potestad, como que el sistema tributario “se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad” (artículo 363 C.P.)”. (Negrillas fuera del original)”.*

La misma sentencia recordó que la Corte ya se había referido a la posibilidad concedida a ciertas instituciones de carácter público de efectuar devoluciones tributarias por concepto de IVA. Mencionó la Sentencia C-925 de 2000 que analizó el artículo 92 de la Ley 30 de 1992, que autorizaba la devolución del IVA únicamente para las instituciones estatales u oficiales de educación superior, y no para las de carácter privado. Resaltó en ese caso que es de competencia del legislador regular la figura de la devolución de impuestos; para indicar a quiénes es posible cobijar con la misma, cuándo, en qué casos y bajo cuáles condiciones.

El articulado presentado tiene el mismo fin y por tanto resultarían aplicables estos argumentos que ya han sido avalados por la Corte Constitucional.

Como ha podido observarse otro de los temas importantes de este tipo de medidas es el que tiene que ver con el derecho a la igualdad. La Sentencia C-925 de 2000 se refirió al punto para concluir que la previsión de un beneficio tributario a favor de un determinado sector no necesariamente implica el desconocimiento del principio de igualdad.

Lo que sí es indispensable es analizar, en cada evento, si la diferencia es razonable y proporcional. Cuando el Congreso plasma exenciones, tarifas diferenciales, descuentos tributarios o deducciones, tiene el derecho y el deber de evaluar, junto con los objetivos del recaudo, la equidad de las obligaciones que impone, la progresividad de las contribuciones y las distintas situaciones en que pueden encontrarse los contribuyentes.

La mencionada Sentencia C-1035 de 2003 hizo un estudio detallado sobre las licoreras oficiales y las licoreras privadas, las finalidades que persiguen, el monopolio de licores y el juicio de igualdad. En aquella ocasión afirmó que

*“no existe duda en cuanto a que la norma concede un trato legal diferente a los productores oficiales de licores frente a los particulares. Si bien, en virtud de la cesión del impuesto hecha por la Nación a los departamentos en los dos primeros incisos del artículo 54, ambas clases de empresas deben trasladar a estas*

*entidades territoriales el IVA recaudado, para que sea destinado a salud en un 70% y a deporte en un 30%, solo a las de carácter público se les concede el derecho de descontar de este rubro lo pagado por ellas mismas por concepto de IVA durante el proceso productivo. Por ello no cabe duda respecto del trato legal diferente que se dispensa a ambas categorías de empresas”.*

Concluyó que los dos tipos de licoreras son diferentes en cuanto a las particularidades jurídicas que tienen las licoreras oficiales, y su especial función social emanada directamente de la Constitución y derivada del monopolio de licores que se encuentra constitucionalmente establecido. Dijo la Corte:

*“Lo anterior denota que, frente al interés público o social, no es la misma la situación de hecho en la que se encuentran las licoreras oficiales y las privadas. Y no se trata solo de un interés público “difuso”, presente en toda la actividad estatal, sino de uno muy concreto determinado por la destinación específica y preferente de las rentas de las licoreras oficiales al cubrimiento de los servicios de salud y de educación, por mandato expreso del inciso quinto del artículo 336 superior, cuyo tenor literal reza:*

*“Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación”.*

*Así pues, aunque desde la óptica del mercado en el que operan una y otra categoría de empresas licoreras están en la misma situación de hecho, desde la perspectiva de su régimen jurídico y de su finalidad social no lo están. Las privadas persiguen un ánimo de lucro individual o particular; las oficiales pretenden ser un arbitrio rentístico destinado a financiar los servicios de salud y educación del departamento, por mandato expreso de la Constitución, que busca así encontrar un cauce para realizar la “cláusula social” del Estado de Derecho. Las primeras pueden libremente reinvertir sus rentas (utilidades), o distribuirlas entre sus propietarios, al paso que las segundas deben destinarlas preferentemente a los servicios de salud y educación. Su distinto régimen jurídico implica también un distinto manejo económico, menos “libre” en el caso de las públicas. Por eso, no puede afirmarse que, ni siquiera como agentes simplemente económicos, estén en la misma situación de hecho”.*

Además, tal como después fuera reiterado en la Sentencia C-226 de 2004, en dicha oportunidad, la Corte sostuvo que *“el tratamiento otorgado en el inciso 4º del artículo 54 de la Ley 788 de 2002, era constitucionalmente válido y justificado, al tiempo que representa una correlativa reducción de los costos de producción y el aumento de las rentas derivadas del monopolio departamental, en beneficio directo de los servicios de salud y educación de la entidad territorial”.*

Finalmente, la Corte determinó que el beneficio tributario que autoriza hacer tal descuento solo se justificaba respecto de aquellos licores cuya producción se encuentra monopolizada. Precisó que de conformidad con el artículo 63 y 64 de la Ley 14 de 1983 dicho monopolio recae sobre la producción, introducción y venta de licores destilados y no sobre la producción y distribución de vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales. Ya que la Corte elaboró un condicionamiento según el cual esta norma sólo es constitucional *“en el entendido según el cual el descuento previsto en él se aplica exclusivamente en el caso de licores cuya producción esté monopolizada y sean producidos directamente por las empresas departamentales”*, el artículo propuesto incluye esta aclaración.

estuvieran en posesión de mercancías recién adquiridas a un radio de 600 metros de distancia de un establecimiento comercial y que no tuvieran la respectiva factura de compra, para proceder al decomiso de tales mercancías. Esta Corporación determinó que la imposición de ciertas sanciones –entre las que se cuenta la expropiación– debían quedar reservadas a los jueces y no a las instancias administrativas. Por consiguiente, señaló que el artículo descrito era contrario al derecho fundamental al debido proceso); Sentencia C-741 de 1999; Fabio Morón Díaz (En esta sentencia, la Corte Constitucional analizó el artículo 149 de la Ley 488 de 1998, relativo a la obligación de portar en un lugar visible en los automotores la calcomanía que prueba el pago de los impuestos sobre los mismos. Esta Corporación, luego de analizar el cargo según el cual esta calcomanía atentaba contra el derecho fundamental al buen nombre, señaló que el Congreso puede imponer cargas razonables a los derechos fundamentales para garantizar la efectividad de las normas tributarias).

De todo lo anterior se concluye que este proyecto, busca proteger los fines del Estado Social de Derecho, estableciendo un beneficio tributario a los entes territoriales para que pueda asegurar los recursos suficientes para atender la salud y educación de sus habitantes. Aunque parte de la amplia libertad de configuración del legislador en la materia respeta las condiciones básicas de los monopolios como arbitrios rentísticos y pretende sacar la mayor ventaja de la figura en términos de cumplimiento de los fines del Estado social de derecho. Por eso se trata de una norma de gran importancia para asegurar la salud y la educación de los habitantes de Colombia a través de una adecuada recaudación de rentas en los departamentos, no solo porque constitucionalmente el descuento del IVA ha sido ampliamente debatido y ratificado, sino también porque las industrias licoreras departamentales son las principales aportantes a las rentas de los entes territoriales, proporcionalmente a las ventas.

**Proposición**

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia favorable para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, **al Proyecto de ley número 117 de 2012 Cámara por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales** y respetuosamente solicitamos se dé primer debate al proyecto referido, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto el cual hace parte integral del informe de ponencia.

De los honorables Representantes:

**HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ**  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito Capital

**DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**  
Representante a la Cámara  
Representante de Córdoba

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.*

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. La cesión del IVA a la que se refieren los artículos 133 y 134 del Decreto Extraordinario número 1222 de 1986, en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados, entendidos es-

tos como licores cuya producción está monopolizada y es producida directamente por las empresas licoreras departamentales.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes:

**HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

**ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ**  
Representante a la Cámara  
Bogotá Distrito Capital

**DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**  
Representante a la Cámara  
Representante de Córdoba

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)**

Bogotá, D. C., octubre 4 de 2012, en la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 117 de 2012 Cámara, *por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

Bogotá, D. C., octubre 4 de 2012

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento del Congreso” autorizamos el presente informe.

El Presidente,

*Hernando José Paduai Álvarez.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 665 - Viernes, 5 de octubre de 2012  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 004 de 2012 Cámara, por medio de la cual se grava la actividad petrolera con el Impuesto de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones .....	12
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 117 de 2012 Cámara, por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.....	14