



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 910

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de noviembre de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2013 SENADO, 128 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la Conmemoración de los 150 años de Vida Municipal del municipio de Jardín en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 27 de 2013

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente Senado de la República

HERNÁN PENAGOS

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 199 de 2013 Senado, 128 de 2012 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la Conmemoración de los 150 años de Vida Municipal del municipio de Jardín en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con las designaciones efectuadas por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes, para continuar con el trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la re-

ferencia, en razón a que no existen discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Sesiones Plenarias del día 19 de junio de 2013.

Con el fin de cumplir con el encargo confiado, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras, por lo cual pudo establecerse que no existen diferencias, materia de conciliación encontrándose que los artículos del proyecto no sufrieron ninguna modificación.

Una vez analizados los textos aprobados de igual forma en las dos Cámaras, decidimos acoger el siguiente texto que exponemos:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2013 SENADO, 128 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la nación se asocia a la Conmemoración de los 150 años de Vida Municipal del municipio de Jardín en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La nación se asocia a la conmemoración de los 150 años de fundación como municipio, del municipio de Jardín, en el departamento de Antioquia, efeméride que se cumplirá el 23 de mayo de 2013.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para con-

rrir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Jardín, departamento de Antioquia, así:

- Mejoramiento de la red vial terciaria del municipio y vías urbanas.
- Mejoramiento de instalaciones de Policía en el municipio, dotación y construcción.
- Mejoramiento al Palacio Municipal “Indalecio Peláez Velásquez”.
- Reparación de la Casa de la Cultura y Museo “Clara Rojas”.
- Realización de proyectos de inversión social para la generación de empleo y la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población municipal.
- Inversiones en el sistema de acueducto y alcantarillado, plan maestro urbano.
- Inversiones en la infraestructura educativa municipal.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmen-

te la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios interadministrativos entre la nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Jardín.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar el texto conciliado, al **Proyecto de ley número 199 de 2013 Senado 128 de 2012 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 150 años de vida municipal del municipio de Jardín en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,

*Germán Blanco Álvarez, Juan Felipe Le-
mos Uribe, Representantes a la Cámara; Jorge
Eduardo Géchem Turbay, Carlos Arturo Quin-
tero Marín, Senadores de la República.*

P O N E N C I A S

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 CÁMARA DE 2013

por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.

Doctor

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del proyecto de ley número 098 Cámara de 2013, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.

Respetado doctor Serrano:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos remitir a su Despacho, con el fin de que se ponga a consideración de la honorable Comisión Tercera de Cámara, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 098 Cámara de 2013, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.

Antecedentes del proyecto de ley

El Proyecto de ley de la referencia fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de

Representantes el 18 de septiembre de 2013, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 750 de 2013, el día 20 de septiembre de 2013.

El 16 de octubre del presente año, la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes designó los ponentes para el proyecto de la referencia:

- Nancy Denise Castillo García –Coordinadora Ponente–
- David Alejandro Barguil Assis
- José Joaquín Camelo Ramos

Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley puesto en consideración del Congreso de la República, busca obtener mayores ingresos fiscales para el Estado colombiano, los cuales se han visto reducidos en un promedio de 2.3 billones de pesos anuales, desde el 2005 hasta la fecha, teniendo como fundamento el Concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales número 15766 del 17 de marzo de 2005, por medio del cual se extendió la posibilidad para deducir lo pagado por concepto de regalías sobre la renta bruta de los contribuyentes diferentes a organismos descentralizados y entidades territoriales.

El mencionado concepto de la DIAN, expresa textualmente:

“Con base en lo expuesto, a la luz de los artículos 77 y 107 del Estatuto Tributario y obedeciendo la filosofía que inspiró el artículo 116 ibídem, este Despacho concluye que son deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida, las regalías que se causan por la explotación de recursos naturales no renovables, sin distinción de la clase de contribuyente, siempre y cuando se cumplan los requisitos, que para su procedencia, según el caso, exige la legislación tributaria”.

Para contextualizar esta posibilidad, la DIAN determina que existe una desigualdad en cuanto a la posibilidad que tienen los organismos descentralizados y las entidades territoriales para deducir de la renta bruta el concepto pagado por regalías¹ y lo extiende a las grandes empresas extractoras de recursos naturales que pagan regalías. De esta manera, y considerando que la Ley 223 de 1995, en su artículo 264, estableció que: *“Los contribuyentes que actúen con base en conceptos escritos de la Subdirección Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrán sustentar sus actuaciones en la vía gubernativa y en la jurisdiccional con base en los mismos. Durante el tiempo en que tales conceptos se encuentren vigentes, las actuaciones tributarias realizadas a su amparo no podrán ser objetadas por las autoridades tributarias. Cuando la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cambie la posición asumida en un concepto previamente emitido por ella deberá publicarlo.”*, las empresas están deduciendo este valor sobre la declaración de renta.

Así, pues, lo que se busca con este proyecto de ley es determinar clara y objetivamente que las empresas extractoras de recursos naturales no podrán deducir de su renta bruta el concepto efectivamente pagado por Regalías, adicionando un artículo al Estatuto Tributario que así lo consagre.

Contexto normativo

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 se determinaron de forma explícita las facultades en relación al poder impositivo del Estado, adjudicando dicha potestad en cabeza del legislador a través de las leyes, de tal forma lo prescribe la Constitución en el artículo 150, numerales 1º y 12:

¹ Artículo 116. *Deducción de Impuestos, Regalías y Contribuciones pagados por los Organismos Descentralizados.* Los impuestos, regalías y contribuciones, que los organismos descentralizados deban pagar conforme a disposiciones vigentes a la Nación u otras entidades territoriales, serán deducibles de la renta bruta del respectivo contribuyente, siempre y cuando cumplan los requisitos que para su deducibilidad exigen las normas vigentes.

“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. (...).”

En el mismo sentido, la Constitución Política, en su artículo 338 determina quiénes son los facultados para la imposición de contribuciones fiscales y parafiscales, al respecto:

“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”.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha referido sobre el tema en los siguientes términos: *“Ahora bien, la potestad impositiva del Estado o atribución jurídica para imponer tributos, ha sido confiada por la propia Constitución a los órganos plurales de representación política, y en especial, al Congreso de la República, quien está llamado a ejercerla según la política tributaria que estime más adecuada para alcanzar los fines del Estado.*

A este respecto, el numeral 12 del artículo 150 de la Carta Política es claro en señalar que es función del Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente parafiscales, mandato que se armoniza con el previsto en el artículo 338 del mismo ordenamiento Superior, según el cual, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, corres-

pondiéndole a los mismos órganos de elección popular fijar directamente los elementos de la obligación tributaria, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los tributos.

Atendiendo al contenido de los citados mandatos, la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que, en materia tributaria, la facultad de configuración legislativa, principalmente encomendada al Congreso, “es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal²”.

En igual sentido, la Constitución Política edifica los principios bajo los cuales se funda el sistema tributario colombiano, los cuales se enfocan en hacer del sistema impositivo lo más justo posible:

“Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

En este sentido, la Corte Constitucional se ha referido en los siguientes términos: **“Frente al principio de progresividad, cabe anotar que este viene a constituirse en una manifestación de la equidad vertical, en el sentido que con él se persigue que el sistema tributario sea justo, lo cual se materializa en la exigencia al Legislador para que tenga en cuenta, al momento de reglamentar el tributo, la capacidad contributiva de las personas, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deben asumir obligaciones mayores y la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad. En ese sentido, lo ha dicho esta Corporación, el citado principio hace referencia “al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, y permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados³”.**

De ello se concluye que es el Congreso el órgano facultado para la creación e interpretación de la ley, y en materia impositiva es el llamado a regular este tema, bajo los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Naturaleza Jurídica de las Regalías

Las regalías han sido definidas constitucionalmente como contraprestación a favor del Estado por la explotación de recursos no renovables en el territorio nacional. El artículo 360 constitucional consagraba, antes del Acto Legislativo número 05 de 2011, lo siguiente: *“La ley determinará las condiciones para la explotación <sic> de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.*

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”. (Subrayado por fuera del texto).

Y, conservando la misma línea del constituyente primario, el Congreso de la República reformó la Constitución, mediante el Acto Legislativo número 05 de 2011, publicado en el *Diario Oficial* el 18 de julio de 2011, y que: **“La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.**

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”. (Subrayado por fuera del texto).

Así, pues, todo extractor de recursos naturales deberá cancelar a favor del Estado una contraprestación por esta labor, en el entendido de que son recursos que no se volverán a recuperar y que generan un daño ambiental considerable, por lo que si observamos la naturaleza y el devenir de las regalías, el establecerlas como costo en la declaración de renta, estaríamos afectando la naturaleza jurídica y conceptual de este impuesto.

² Corte Constitucional. Sentencia C-913 de 2011. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³ Ibídem.

La Corte Constitucional se ha referido en múltiples sentencias sobre las regalías, por lo que vale la pena hacer referencia a dos sentencias que resaltan la naturaleza de esta contraprestación.

*“Otro de los aspectos que diferencia a las regalías de los ingresos fiscales de índole tributario es su titularidad. De acuerdo con el artículo 332 C.P., norma que, es necesario resaltar, no fue objeto de modificación por parte del Acto Legislativo número 05 de 2011 ahora demandado, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a leyes preexistentes. **En ese sentido, como los recursos naturales no renovables son extraídos del subsuelo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el propietario de las regalías es el Estado, puesto que existe un mandato constitucional expreso en el sentido de que este ente es titular de ese componente del territorio.***

(...)

A su vez, esta caracterización de los recursos de regalías ha llevado a que la Corte haya indicado, en diversos fallos, que la distribución de las regalías a favor de las entidades territoriales es un asunto que hace parte del amplio margen de configuración legislativa. Para la Corte, en la medida en que la versión original del artículo 360 C. P. confería a la ley la competencia para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, entonces la distribución de las regalías estaba a cargo del legislador. A su vez, habida consideración que los recursos de regalías tienen naturaleza exógena respecto de las entidades territoriales, puede válidamente la ley definir el modo de distribución de las regalías y compensaciones, al igual que el porcentaje en que las entidades territoriales participan en el giro de esos recursos. Ello sin otro límite que el cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, al igual que de mandatos constitucionales específicos, entre los cuales se destaca (i) **la obligación que toda explotación de recursos del subsuelo genere una contraprestación a favor del Estado;** y (ii) **la imposibilidad de centralizar por completo esos recursos, a través de la total exclusión del beneficio a favor de las entidades territoriales**⁴. (Subrayado por fuera del texto).

“De otra parte, es pertinente señalar también, que la Corte ha entendido que las regalías constituyen ingresos fiscales por la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, y que las entidades del Estado poseen el derecho de recibirlas y de pactar beneficios o compensaciones adicionales con los explotadores particulares.

Así mismo, ha considerado también la Corte en su jurisprudencia que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellos, lógicamente se encuentran los provenientes de las regalías. Esta autonomía debe enmarcarse dentro de los términos de la ley, según se desprende de lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política.

Igualmente, ha sostenido la Corte que el Constituyente reiteró una norma constitucional adoptada desde 1886, el artículo 332 de la nueva Constitución, el cual prescribe que: **“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”**. Así, pues, **existe certeza plena sobre el carácter público de la riqueza minera nacional, y del derecho del Estado a prescribir regalías con ocasión de la extracción y aprovechamiento de dichos recursos naturales.**

A juicio de la Corte, en perfecta armonía con el principio atrás referido, la Carta faculta a la ley para regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, que cuando se realice por los particulares, en su propio beneficio, necesariamente estará afectada al pago de regalías, según se desprende de la lectura literal del artículo 360 superior.

Ahora bien, estima la Corporación que en cuanto se refiere a la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, la Carta no adoptó la regla de simple reparto entre la Nación y las entidades territoriales, que fuera utilizada para establecer el situado fiscal y la cesión de rentas a favor de los municipios. En efecto, la Constitución otorgó, en primer término, un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos mineros en sus respectivos territorios; por lo tanto, no se trata de una cesión de rentas nacionales, como ocurre con el situado fiscal y la participación de los ingresos corrientes de la Nación, en beneficio de los entes territoriales, y en segundo término, con las rentas fiscales no asignadas por este concepto, se ordenó la constitución de un Fondo Nacional

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

de Regalías, como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las regalías⁵". (Aparte subrayado por fuera del texto).

Con esto queda claro que las regalías son contraprestaciones a favor del Estado por la exploración de recursos naturales no renovables en nuestro país. De la misma forma, se tiene que el Estado es dueño del suelo y del subsuelo, por lo que los daños que se generan por la explotación de recursos no renovables tienen una finalidad específica, y no pueden ser tenidos en cuenta como costos en las declaraciones de renta de estas grandes empresas.

Terminando esta contextualización, la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, establece las finalidades de los recursos recaudados por concepto de regalías, al respecto, el artículo 2º menciona:

“Artículo 2º. Objetivos y fines. Conforme con lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, son objetivos y fines del Sistema General de Regalías los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contracíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.

2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.

3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.

4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.

5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.

6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.

7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de etnodesarrollo y planes de vida respectivos.

8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades”.

Vemos que los recursos percibidos por conceptos de regalías tienen una finalidad específica y de sentido social, por el obvio daño ambiental que genera la extracción de recursos naturales no renovables, por lo que usar las regalías como costos para disminuir la declaración de renta desnaturaliza la concepción del impuesto de regalías y afecta las finanzas nacionales.

Mayor financiación para la crisis agropecuaria del país

Las recientes movilizaciones sociales de los campesinos de todo el país, solicitando al gobierno mayores recursos y mejores condiciones para este sector, demostraron la necesidad de pensar en nuevas políticas públicas para el campesinado del país. El ejecutivo, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, convocó a las comisiones económicas del Congreso para que en conjunto se aprobara el desmonte del gravamen a los movimientos financieros (GMF) hasta el 2015, buscando que los ingresos percibidos por este concepto sean destinados a la financiación del sector agrario del país.

El gobierno central ha sido claro al expresar la necesidad de buscar los recursos para darle una respuesta adecuada a las justas demandas sociales del campesinado colombiano, tan es así que en la exposición de moti-

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-402 de 1998. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

vos del Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario⁶, con la cual se pretende extender al desmote del 4^o/_{oo}, el gobierno dice:

“El Gobierno Nacional, con el Presidente a la cabeza, ha reconocido la justeza de la movilización campesina, el carácter estructural de la crisis del sector agropecuario y la necesidad de construir entre todos una nueva política agropecuaria. Con esto en mente, se han establecido mesas regionales de negociación y hemos anunciado medidas para ayudar al campo (vigilancia de los precios de los insumos, fertilizantes y plaguicidas; eliminación de aranceles para algunos de estos insumos, una especie de libertad vigilada de precios temporalmente, importación directa de fertilizantes, y fortalecimiento de la lucha contra el contrabando, entre otras). Así mismo, el presidente Juan Manuel Santos ha propuesto un Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, cuyo contenido real deberá definirse y acordarse en los próximos días con la participación de todos aquellos actores relacionados con el sector.

Sea cual sea la suerte y contenido de esta propuesta, lo cierto es que necesariamente en el Congreso de la República deberán definirse y materializarse los elementos más importantes de la futura política del sector. Por las razones anteriores, el Gobierno ha planteado a las comisiones económicas y, en general, al Congreso de la República, la necesidad de buscar más recursos para el PGN de 2014. Las circunstancias por las que atraviesa el país así lo requieren, especialmente en sus sectores rurales y, muy en particular, en la familia campesina colombiana, como ya tuvimos la ocasión de expresarlo en días pasados ante ese recinto, durante uno de los debates en las comisiones económicas, sobre el proyecto de ley que fija el presupuesto”. (Subrayado por fuera del texto).

En la búsqueda de mayores ingresos para la Nación, nace este proyecto de ley, buscando dotar con mayores recursos al campesinado de nuestro país y darle una respuesta más justa a sus demandas, sector social olvidado.

⁶ Acumulado con el Proyecto de ley número 062 de 2013 C., por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario, y el Proyecto de ley número 078 de 2013 C., por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones, para su conocimiento y fines pertinentes.

Recaudo esperado

Según el estudio hecho por la Red de Justicia Tributaria “Propuesta para incrementar la participación del Estado en la renta Minero Energética y Eliminar Beneficios Tributarios”⁷

“En el documento 000266 del 17 de febrero de 2012, la DIAN señaló que ni los formularios para el pago de impuestos, ni el nivel de agregación de las deducciones solicitadas por las empresas del sector de minas y petróleos, permitían conocer datos específicos sobre el monto de la deducción de las regalías, pero indirectamente estimó el costo fiscal de la siguiente manera:

VALOR DE LAS REGALÍAS 2005 - 2011/ ESTIMACIÓN COSTO FISCAL

Miles de millones de pesos.

Años gravables	Hidrocarburos		Carbón		Metales preciosos		Níquel	
	Valor regalia	Costo fiscal estimado	Valor regalia	Costo Fiscal estimado	Valor regalia	Costo Fiscal estimado	Valor regalia	Costo Fiscal estimado
2005	2.065	795	468	180	38	11	106	40
2006	2.900	1.116	563	216	29	11	134	51
2007	4.266	1.450	643	218	29	19	281	95
2008	4.854	1.601	1.027	338	56	18	174	57
2009	3.697	1.220	1.303	430	92	30	108	35
2010	5.180	1.709	931	307	119	39	174	57
2011	9.700	3.201	1.268	418	157.64	52	174.56	57.6
Total	32.662	11.092	6.203	2.046	520.6	171	1.151.5	379.6

Según esta información, en el periodo 2005 a 2011 se recaudaron regalías por \$40.5 billones de pesos, de los cuales el 33%, es decir, \$13.3 billones de pesos fueron deducidos por las compañías petroleras y mineras de sus impuestos de renta”.

En ese sentido, y buscando información más actualizada, por medio del Derecho fundamental de petición de información se solicitó ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, radicado número 2013ER64915 del 12 de septiembre de 2013, el total del costo fiscal estimado desde el 2006 hasta 2012 por concepto de regalías. Los resultados arrojan que para el 2011 este valor es de 2.9 billones de pesos. A falta de cifras para el 2012 y para el 2013, y analizando la respuesta al derecho de petición, este valor tiende a aumentar. Por ejemplo, para la vigencia 2010 el costo fiscal fue de 2.1 billones, y para el 2011 este monto asciende a 2.9 billones, una variación de 0.8 billones. Por lo tanto, se espera un recaudo mínimo de 2.9 billones, con una tendencia a aumentar. Se cita la respuesta de la DIAN al respecto:

⁷ Tomado de: <http://justiciatributaria.co/propuesta-para-incrementar-la-participacion-del-estado-en-la-renta-minero-energetica-y-eliminar-beneficios-tributarios/>.

“Monto de regalías por tipo de producto - Costo Fiscal⁸
Años gravables 2006-2012. Millones de pesos

Año Gravable	Petróleo y Gas	Costo Fiscal	Carbón	Costo Fiscal	Oro	Costo Fiscal	Níquel	Costo Fiscal	Esmeraldas	Costo Fiscal	Hierro	Costo Fiscal	Sal	Costo Fiscal	Total	Costo Fiscal total
2006	2,899,460	1,116,361	563,132	216,806	26,329	10,137	134,917	51,943	5,623	2,165	3,866	1,489	1,973	760	3,635,842	1,399,799
2007	4,265,850	1,450,389	643,221	218,695	29,765	10,120	281,780	95,805	12,297	4,181	4,164	1,416	1,883	640	5,239,110	1,781,297
2008	4,854,100	1,601,853	1,027,037	338,922	56,589	18,675	174,063	57,441	6,749	2,227	2,256	744	1,829	604	6,122,523	2,020,433
2009	3,696,930	1,219,987	1,303,884	430,282	92,051	30,377	108,572	35,829	3,307	1,091	2,055	678	17,610	5,811	5,224,478	1,724,078
2010	5,179,820	1,709,341	931,428	307,371	119,991	39,597	174,302	57,520	3,977	1,313	937	309	2,972	981	6,413,607	2,116,490
2011	7,183,340	2,370,502	1,268,653	418,656	157,639	52,021	174,564	57,606	3,055	1,008	3,476	1,147	3,124	1,031	8,793,852	2,901,971
2012	2,838,090	936,570	596,495	196,843	30,689	10,127	68,780	22,697	2,221	733	1,516	500	1,132	374	3,538,924	1,167,845

Nota: La información de petróleo y gas se encuentra disponible hasta febrero de 2012. Los datos de los demás productos se encuentran disponibles hasta septiembre de 2012.

Fuente: Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO) y el Sistema de Información de Petróleo y Gas Colombiano (SIPG).

⁸ Costo fiscal calculado a partir del monto de las regalías en el país, aplicando la tarifa de renta vigente para cada uno de los años.

Conclusiones

El Concepto 15766 del 17 de marzo de 2005 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, tiene unos efectos contrarios para el recaudo presupuestal de la Nación de aproximadamente 3 billones para la vigencia 2011.

Dicho concepto desfigura la naturaleza jurídica y la finalidad de las regalías, impuesto de gran importancia por la relevancia social y ambiental de nuestro país, por lo que el poder asumir como costo el pago de regalías, contraría la voluntad del constituyente y del legislador.

Los recursos recaudados pueden contribuir a la financiación y superación de la crisis agraria y humanitaria del país, recursos que se requieren para inversión social del campesinado del país.

Proposición

Por las anteriores consideraciones proponemos **dese Primer Debate al Proyecto de ley número 098 Cámara de 2013, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional**, sin ninguna modificación.

Atentamente,

Nancy Denise Castillo García, Coordinadora Ponente; *David Barguil Assis* y *Joaquín Camelo Ramos*, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 098 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adiciónese el artículo 116-1 al Estatuto Tributario:*

Artículo 116-1. Regalías de los contribuyentes dedicados a la Producción, Explotación y Extracción de Recursos Naturales. Los valores que se causen o paguen al Estado por concepto de regalías por los contribuyentes que desarrollen actividades de Producción, Explotación y Extracción de Recursos Naturales no

Renovables, no serán aceptados ni como costo, ni como deducción, para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, excepto los organismos descentralizados y entidades territoriales en los términos descritos en el artículo 116 del Estatuto Tributario o la norma que lo modifique, sustituya o adicione.

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

Nancy Denise Castillo García, Coordinadora Ponente; *David Barguil Assis* y *Joaquín Camelo Ramos*, Ponentes.

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2013.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la **Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 098 de 2013, Cámara, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional.**

Autores: honorables Representantes *Joaquín Camelo Ramos*, *Consuelo González de Perdomo*, *Hugo Orlando Velásquez Jaramillo*, *David Alejandro Barguil Assis*, *Jaime Rodríguez Contreras*, *Orlando Velandia Sepúlveda*, *Jimmy Javier Sierra Palacio*, *John Jairo Roldán Avendaño*, *Pedro Mary Muvdy Aranguena* y los honorables Senadores *Édinson Delgado Ruiz*, *Eugenio Prieto Soto* y otras firmas.

Ponentes: honorables Representantes *Nancy Denise Castillo García*, *José Joaquín Camelo Ramos*, *David Alejandro Barguil Assis* 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.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2013 CÁMARA, 170 DE 2012 SENADO

por medio de la cual modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 21 de octubre de 2013

Honorable Representante

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo que me fue requerido por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda, me permito rendir ponencia para Primer Debate, al **Proyecto de ley número 348 de 2013 Cámara, 170 de 2012 Senado**, por medio de la cual modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones, presentado por el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia.

1. Objetivo del proyecto.

El proyecto pretende la modificación del Escudo de Armas de la República de Colombia de la siguiente manera:

“Artículo 1°. [...] el perímetro será de forma suiza, de seis tantos de ancho por ocho de alto, y terciado en faja. La faja superior, o jefe en campo azul lleva en el centro una granada de oro abierta y graneada de rojo, con tallo y hojas del mismo metal. A cada lado de la granada va una cornucopia de oro, inclinada y vertiendo hacia el centro, monedas, la del lado derecho, y frutos propios de la zona tórrida, la del izquierdo. La faja del medio, en el campo de platino, lleva en el centro un gorro frígido enastado en una lanza.

En la faja inferior, la imagen del archipiélago de San Andrés y Providencia. El Escudo reposa sobre cuatro banderas divergentes de la base, de las cuales las dos inferiores formarán un ángulo de noventa grados, y las dos superiores irán separadas de las primeras en ángulos de quince grados; estas van recogidas hacia el vértice del Escudo. El Jefe del Escudo está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas que mira hacia la derecha. En una cinta de oro asida al Escudo y entrelazada a la corona, va escrito en letras negras mayúsculas, el lema Libertad y Orden”.

Tal modificación obedece al deseo de inclusión a la población habitante del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como a los cayos colombianos, dentro del Escudo de Armas a manera de homenaje.

2. El Escudo actual de la República de Colombia.

El Escudo de Armas colombiano está regulado por la Ley 12 de 1983, la cual establece que:

“Artículo 3°. El Escudo de Armas de la República tendrá la siguiente composición: el perímetro será de forma suiza, de seis tantos de ancho por ocho de alto, y terciado en faja. La faja superior, o jefe en campo azul, lleva en el centro una granada de oro abierta y graneada de rojo, con tallo y hojas del mismo metal. A cada lado de la granada va una cornucopia de oro, inclinada y vertiendo hacia el centro, monedas, la del lado derecho, y frutos propios de la zona tórrida, la del izquierdo. La faja del medio, en el campo de platino, lleva en el centro un gorro frigio enastado en una lanza. En la faja inferior, representativa de la privilegiada situación geográfica del país quedará como figura actualmente en nuestro Escudo. El Escudo reposa sobre cuatro banderas divergentes de la base, de las cuales las dos inferiores formarán un ángulo de noventa grados, y las dos superiores irán separadas de las primeras en ángulos de quince grados; estas van recogidas hacia el vértice del Escudo. El Jefe del Escudo está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas que mira hacia la derecha. En una cinta de oro asida al Escudo y entrelazada a la corona, va escrito en letras negras mayúsculas, el lema Libertad y Orden”.

3. Interpretación del Escudo Nacional.

Según la página oficial de la presidencia de la República de Colombia, el escudo nacional es un símbolo de símbolos en el cual la interpretación más actualizada es la siguiente:

1. El cóndor: es ratificación de la vocación aviadora colombiana y del compromiso de las generaciones contemporáneas de dominar el vasto y contrastado territorio nacional, mediante el ejército de alas poderosas.

2. La primera zona: exige a los colombianos la explotación, el incremento y el usufructo de sus considerables recursos naturales.

3. la segunda zona: recuerda que la libertad se sigue conquistando todos los días, como en el Pantano de Vargas y Junín, lo hizo el pueblo con la misma lanza en la que campea el gorro frigio.

4. La tercera zona: afirma categóricamente la privilegiada posición geográfica de Colombia en lo continental y en lo universal, especialmente su condición costera del Atlántico, del Pacífico y riverena del Amazonas.

4. Justificación de la iniciativa.

El presente proyecto se ve sustentado en la voluntad de homenajear a la población del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como a los cayos colombianos, en virtud de que tales poblaciones han reclamado del Gobierno Nacional más atención y de que con el conflicto marítimo entre Colombia y Nicaragua se han visto perjudicadas.

También se sustenta la iniciativa poniendo en evidencia que el Escudo actual ya no posee elementos que están en él representados como el territorio de Panamá, proponiéndose entonces que sea eliminado para así incluir a los isleños mencionados anteriormente.

Pertinencia de la medida y su justificación.

El escudo de Armas de la República de Colombia es un símbolo y como tal debe ser entendido. Un símbolo es una representación perceptible de una idea, que en el caso de los símbolos Nacionales será aquella tendiente a representar valores, metas, historia o riquezas y mediante las cuales se identifica y distingue una población de las demás. En ese orden de ideas el escudo nacional debe ser un símbolo que represente todos esos factores, como sucede actualmente con el escudo nacional actual.

Como se mencionó anteriormente en el título de interpretación del escudo, existe dentro del escudo nacional una interpretación del mismo tendiente a la exaltación histórica y geográfica del territorio colombiano. El Escudo de Armas de la República de Colombia no representa elementos particulares o específicos, sino elementos históricos y geográficos generales que representan su soberanía e independencia dentro de su territorio. Por lo cual incluir dentro del Escudo Nacional territorios específicos con la intención de homenajear una población particular sería desviado de la finalidad del símbolo de armas de un Estado.

Otro tema a tratar es aquel en el que se considera que para que un símbolo nacional pueda cumplir su función debe contar con una evolución social de reconocimiento del mismo, cosa que no es tarea fácil, pues lograr que todos los nacionales colombianos reconozcan un símbolo como su escudo de armas y como su identidad necesita de años de reconocimiento, además de un sentimiento patrio sobre el símbolo que no ha de ser demeritado por un cambio repentino. En ese entendido un cambio en el Escudo colombiano debe tener un motivo más pertinente que justifique la medida, un motivo más general, que provenga de un suceso histórico o geográfico que identifique al Estado colombiano, y en ese orden de ideas, un homenaje simbólico a

una población particular es un acto noble, pero no justificante para el cambio de un símbolo patrio pues estaría atentando contra la permanencia que debe tener el Escudo y la historia que este representa.

El cambio del Escudo de Armas colombiano debe ser estudiado de manera cauta, pues este además de no ser una medida pertinente para los fines que persigue, podría generar además unos costos adicionales al gobierno nacional puesto que el Escudo Nacional es utilizado dentro de las labores oficiales del Estado como lo dispone el Decreto número 1967 de 1991, en el cual se establece que el Escudo de Armas de la República de Colombia se usa en:

- a) En la Bandera Nacional del Presidente de la República.
- b) En las Banderas de Guerra.
- c) En los membretes de papel, sobres, etc., mediante los cuales se ventilen asuntos estrictamente oficiales.
- d) Se autoriza esculpirlo en monumentos, iglesias, capillas, panteones o cementerios militares, cuarteles, buques, centros docentes y otros lugares, siempre que reúnan condiciones de severidad, seriedad y respeto por nuestro Escudo.

Así las cosas el cambio del Escudo podría generar gastos adicionales que deben ser estudiados más cuidadosamente a la luz de un motivo que realmente justifique la medida de un cambio en el símbolo patrio.

En cuanto a la intención de homenajear al departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debe aclararse que se trata de una intención honorable y noble en razón de las circunstancias que se han presentado en torno a estos territorios del país, sin embargo, no es el cambio propuesto un medio idóneo para mejorar las condiciones de los habitantes del archipiélago, ni tampoco es un medio idóneo cambiar los símbolos patrios para homenajear una población específica dentro del Estado colombiano.

Conclusiones

El cambio propuesto en el proyecto de ley es una medida que no resulta pertinente en consideración a los motivos expresados como justificantes de las modificaciones al Escudo de Armas del Estado colombiano, esto debido a que un escudo de armas representa una condición geográfica e histórica de un Estado, sin necesidad de que este represente en el escudo su situación actual. Por eso no es adecuado pretender que en un escudo de estado se refleje la realidad contemporánea del mismo, sino su historia y su soberanía.

Así las cosas la intención de cambiar el escudo debe provenir de un suceso de una grandísima importancia para la historia colombiana y su soberanía, pues de ser lo contrario muchos serían los motivos para cambiar nuestros símbolos patrios y dejar sin permanencia nuestra identidad nacional.

5. Proposición.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, me permito rendir **Ponencia Negativa** para primer debate al **Proyecto de ley número 348 de 2013 Cámara, 170 de 2012 Senado por medio de la cual modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones**, presentado por el honorable Senador *Efraín Cepeda Sarabia*. Solicito también a los honorables Miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, **Archivar** en primer debate el presente proyecto.

Juan Carlos Sánchez Franco,
Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2013 SENADO, 345 DE 2013 CÁMARA

por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

Bogotá, D.C., 13 de noviembre de 2013

Doctor

JAIRO ORTEGA SAMBONI

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara al **proyecto de ley número 223 de 2013 Senado, 345 de 2013 Cámara, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.**

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de hacer parte del grupo de ponentes del proyecto de la referencia mediante nota interna número C.S.C.P. 3.6, 192 de 2013 del 8 de noviembre de 2013, y en atención a lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia negativa para segundo debate en la plenaria de la cámara al **Proyecto de ley número 223 de 2013 Senado, 345 de 2013 Cámara, por la cual se adoptan**

medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

1. Objetivo del proyecto de ley.

“Queremos en el congreso la ley de infraestructura, es muy importante que la aprueben en esta legislatura para agilizar la ejecución de estas obras. El gran cuello de botella está en las licencias ambientales y la compra de predios, para hacer una gran revolución en las vías del país” (negrilla y subrayado fuera de texto). Esta petición del primer mandatario, Doctor Juan Manuel Santos, en la inauguración de la segunda calzada Cúcuta-Pamplona, sintetiza el objetivo general expresado, en la ponencia inicialmente presentada por el Ministerio del Transporte y las subsiguientes ponencias favorables en su tránsito por el Senado y la Comisión Sexta de Cámara.

El “rezago en la infraestructura de transporte” que se le diagnostica al país es ya un lugar común en los estudios sobre el tema. Es claro que existe un consenso entre los expertos que avalan esta prescripción y abundan los análisis comparativos con respecto a Latinoamérica que soportan esta realidad.

Los dos apartados siguientes de estudios nacionales, ejemplifican lo anterior y corroboran lo diagnosticado por la Cepal, el BID, el Banco Mundial y la ODCE¹ en estudios comparativos entre países. Veamos lo que dice el informe de transporte en Colombia de julio del 2013 publicado en el cuaderno de Fedesarrollo número 46:

El rezago de la infraestructura vial de Colombia es generalizado: abarca carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos. Las dotaciones de infraestructura de transporte, especialmente en carreteras, son bajas. Aun cuando la región en su conjunto (Latinoamérica) registra un atraso frente a la mediana de los países en desarrollo del Asia del Este, e incluso frente a la del total de países en desarrollo, los indicadores del país nunca superan la mediana de la región. Aun después de controlar por las diferencias de ingreso, las características demográficas y la estructura macroeconómica de Colombia frente a los países con los cuales se le compara, el resultado persiste. (...) Las vías no pavimentadas explican buena parte de ese atraso en términos absolutos, pero en términos relativos la brecha es aún más importante en las vías pavimentadas (30%).

¹ Ver: http://www.eltiempo.com/colombia/otraszonas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9077880.html. Ver también: http://www.wto.org/spanish/res/s/booksp_s/anrep_s/wtr04_2b_s.pdf. Además Ver: http://www.larepublica.co/infraestructura/inversi%C3%B3n-en-infraestructura-favorece-di%C3%A1logos-de-paz_31239. Ver el catálogo ya insigne de recomendaciones “Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad”, BM.

Y en el mismo sentido el informe de la comisión de alto nivel conformada a instancias del presidente Juan Manuel Santos².

“En lo que concierne a la infraestructura de transporte en todas sus modalidades, y cuando se le compara con otros países de similar nivel de desarrollo, Colombia presenta un rezago importante (foro económico mundial, 2012). En calidad de sus carreteras, el país ocupa el puesto 126 entre 144 naciones, una posición similar a la de Lesoto (110) o Uganda (110) y muy inferior a Kenia (72), Nicaragua (75) o República Dominicana (62). En vías férreas, Colombia ocupa el puesto 109 y también tiene un atraso considerable. La situación no varía para puertos (puesto 125) ni para transporte aéreo (puesto 106)”.

En resumen, igual que en la salud, se puede concluir que existe una sobre diagnosis del sector.

2. Consideraciones Generales.

El Plan nacional de desarrollo “prosperidad para todos” señalo a la competitividad, junto a la innovación y la dinamización de sectores apodados “locomotoras”, como los ejes sobre los que girarían las acciones que asegurarían la inserción competitiva en los mercados globalizados y así garantizar un crecimiento potencial mínimo de 6% de la economía sostenidamente por varios años. La asignación de más del 40% de los recursos de este plan al objetivo estratégico del crecimiento sostenible y competitividad -en donde la infraestructura de transporte, junto a la minería, agro, vivienda e innovación, hacen parte de su contenido como locomotoras- explicita la prioridad gubernamental que tiene la infraestructura para contribuir con la obsesión competitiva³.

Es indudable que con las asignaciones presupuestales del actual gobierno -en los tres últimos años se han invertido en infraestructura 22 billones, un promedio de 7.3 billones por año- supera con creces las asignadas por su antecesor Álvaro Uribe: el promedio en el periodo 2002-2010 fue de 2.3 billones. Esta voluntad política de poner a toda marcha esta locomotora, no solo se manifiesta presupuestalmente, sino que además, ha tenido unos desarrollos legales y planeamientos financieros a largo plazo que obedece a todo un replanteamiento del sector. Al respecto, hacen parte de este replanteamiento: la legislación sobre asociaciones público-privadas, APP (Ley 1508-12); el cambio de institucionalidad con el reemplazo de INCO por la ANI; la separación funcional dentro del Ministerio de la regulación del tránsito y la gestión de

infraestructura (que se expresa en el cambio de nombre: Ministerio de Infraestructura y Transporte); el proyecto de ley objeto de esta ponencia; la ley que se tiene prevista sobre consulta previa -se sabe de la existencia de su borrador-, y el anuncio de la creación de los bonos de infraestructura por parte del presidente Santos el año pasado, y que para tranquilidad de los fondos privados, se anunció la finalización de su diseño para el mes de septiembre pasado por parte de Santiago Montenegro, presidente de Asofondos⁴.

Estratégicamente, la pretensión gubernamental, alineada con los intereses geopolíticos de las potencias que incorporan los intereses de las multinacionales de acceso fácil y barato a materias primas, es unir las zonas de producción históricamente desconectadas, o deficientemente conectadas (zona andina y llanos orientales) con los puertos. Adicionalmente a lo anterior, potenciar los corredores ya existentes (doble calzadas). La mayoría de los **16 corredores prioritarios para la prosperidad** cumplen este fin: articular transversalmente los corredores troncales para facilitar la conectividad de las zonas apartadas del país con los puertos. De estos corredores viales destacan eje Buenaventura-Buga-Bogotá y la ruta del sol que permite articular el centro del país con las zonas portuarias del pacífico y del caribe a través del oriente.

3. Comentarios del Ponente

Respecto al articulado, el proyecto contiene reglas especiales de expropiación frente a procesos de construcción de infraestructura que hacen que la tensión ya fuerte existente entre el derecho a la propiedad y la utilidad pública se desplace de manera inconstitucional en favor de este último, empezando a configurarse un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución. Con relación a la alusión de la consulta previa en algunos de los artículos, es claro que se nos está anunciando cuál va a ser el sentido de la reforma a este derecho constitucionalmente consagrado a las minorías étnicas: que se convierta en un acto meramente informativo y formal que no sea obstáculo a la celeridad en la iniciación y puesta en servicio de los grandes proyectos infraestructurales planeados. En últimas, lo que el proyecto pretende sin lugar a dudas es a que los derechos de las personas no serán obstáculos frente a los intereses de los inversionistas en infraestructura. Las disposiciones especiales confunden sin mayor valoración los intereses de las comunidades fuertemente ligados a la tenencia de la tierra con los intereses de los empresarios e inversionistas, al arropar los intereses de

² Informe de la comisión de infraestructura. Bogotá, octubre 2012. Este se encuentra en la web junto con el informe mensual “Tendencia Económica” de FEDESARROLLO # 125 de noviembre 2012 que lo comenta.

³ Ver Krugman “competitividad, una obsesión peligrosa”.

⁴ Ver: <http://www.larepublica.co/economia/diseño-de-bonos-en-infraestructura-estaría-listo-en-septiembre-36099>.

estos con el manto del “*interés general*”. **La locomotora de la infraestructura puede convertirse en nuevo factor de desplazamiento y de destrucción de la producción campesina y de comunidades en general (indígenas, afros descendientes, etc.),** localizadas en las áreas de influencia de actuales y futuros proyectos viales o de ampliación de puertos, tal como denunció el honorable Representante Alexander López en la discusión de este proyecto en su primer debate del Senado⁵.

El proyecto encarna una nueva funcionalidad a los fines ocultos o no declarados por el gobierno de la restitución de tierras ligada a la titularización de la propiedad: En primer lugar, ya hemos denunciado desde el Congreso cómo desde el gobierno se plantea que la ley de restitución de tierras a las víctimas no se puede oponer a los proyectos agroindustriales que estén amparados bajo el “*ropaje*” -para nosotros insostenible en el contexto de violencia generalizada y pública en el campo- de la buena fe exenta de culpa; ahora, so pretexto de favorecer a los inversionistas en proyectos de infraestructura, nuevamente se concibe la restitución de tierras como un obstáculo a tales proyectos, que debe ser removido pues desde la óptica gubernamental, la tierra, en este caso la que “*obstaculiza*” los proyectos infraestructura, debe jugar en favor de los inversionistas so pretexto de adecuar al país para el desarrollo y los acuerdos de libre comercio. En suma, el derecho a la restitución material de las tierras a los campesinos, considera este gobierno, que siempre debe ceder tanto ante los intereses ligados a la inversión agroindustrial como ante los intereses asociados a inversión en infraestructura, pues el gobierno en ambos casos plantea como forma predilecta de solucionar la aparente contradicción por la vía de la compensación económica, desconociendo que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra tiene como componente insoslayable, el acceso material a ella.

El artículo 22, por ejemplo, referido al llamado **Saneamiento automático**, que se traduce en el establecimiento de “*un efecto legal que opera por el ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las discusiones relativas a la propiedad*” puede jugar un papel pernicioso en favor de muchos empresarios que hoy tienen encartados sus títulos de propiedad al haber incurrido a sabien-

das en compras ilegales de tierras y, sin embargo, los hace merecedores de indemnizaciones, cuando el proyecto de infraestructura tenga influencia sobre la propiedad así adquirida.

Como segundo ejemplo del empoderamiento y consagración de la intangibilidad de los proyectos de infraestructura, tenemos que el artículo 28 del proyecto -Permiso de intervención voluntario- que estipula que “*Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación. El permiso será irrevocable una vez se pacte. Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte*” anuncia la necesidad de establecer una **consulta previa con carácter reforzado que, en el caso de este permiso lo rodee de plena información (consentimiento informado y libre de presiones) y asesoría a quien eventualmente ha de otorgarlo**, porque en últimas, estamos frente a un permiso que se traduce en una expropiación anticipada, ante la cual solo le a quien otorgó el permiso, discutir el precio en condiciones de total debilidad, **precisamente porque ya se ha perdido la posesión del mismo**. En mi juicio, la figura es inconstitucional.

No veo mecanismos en el proyecto que impidan que de manera sutil o abierta estas grandes intervenciones en infraestructuras terminen convirtiéndose en acciones soterradas para favorecer zonas, proyectos presentes o futuros, o en general en situaciones que solamente favorezcan a un interés particular concreto.

Además, por tratarse de grandes proyectos de infraestructura aupados por el gobierno nacional, la iniciativa lleva aparejado un debilitamiento de la autonomía de los entes territoriales. Cito como ejemplo, el caso del artículo 10, que si bien plantea la posibilidad conjunta de que la nación y el ente territorial “*convenzan*” la intervención en redes viales secundarias o terciarias, en caso de desacuerdo **siempre prevalecerá la voluntad de la nación**, desconociendo las particularidades por su diversidad, de los intereses de los entes territoriales al decir que “*En caso de no llegar a un acuerdo en un término de noventa (90) días, la entidad responsable del proyecto a cargo de la Nación continuará con el proyecto de infraestructura de transporte, entregando a la entidad territorial un documento que dé cuenta de la revisión de la viabilidad del proyecto de la nación, se ajuste al plan de Desarrollo Territorial y las acciones de mitigación de impactos sobre el territorio a intervenir*”.

Adicional a las preocupaciones referentes a lo predial y la consulta previa ya dichas, esta ponencia recoge la argumentación constitucio-

⁵ Acta del 29 de mayo de 2013 de la comisión sexta del Senado. Las comunidades a que se hace referencia son las aledañas a los puertos de Buenaventura y Cartagena.

nal y jurisprudencial de la ponencia de archivo del honorable Representante Carlos Amaya frente a otro de los obstáculos que repetidamente se esgrimen, por parte de los académicos y tanques de pensamiento adscritos a la defensa e implementación del modelo neoliberal, como causas del “rezago” infraestructural, esto es: el licenciamiento ambiental⁶. Es indudable que al adecuar la expedición de licencias ambientales de parte del ANLA a los afanes de los inversionistas, se está en contravía de los preceptos constitucionales de desarrollo sostenible y función ecológica de la propiedad (artículo 58, 79 y 80 de la C.P.). Tal parece que la idea normativa del gobierno para recoger los intereses de los consorcios privados de la construcción es: adquisición de predios express, consulta previa express y licenciamiento express.

Sucintamente, el articulado recoge una a una todas las sugerencias que los inversionistas y el sector privado ligado al negocio de la infraestructura han venido solicitando a través de la comisión de infraestructura, los estudios de la ANIF, de Fedesarrollo, el Banco Mundial y de la CCI, y que se resumen en la solicitud de la remoción de lo que ellos, a su juicio, consideran “los obstáculos al desarrollo de la infraestructura”⁷, cuales son: las licencias ambientales, la adquisición de predios, los activos de las empresas de servicios públicos representados en redes de infraestructura, además de otras peticiones como la adecuación institucional, concedida en este proyecto mediante facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo para la creación, en otras medidas, de la comisión de regulación de infraestructura.

Infraestructura: Adecuación normativa a los TLC

No obstante el discurso gubernamental matice con un pretendido enfoque regional la intención de unir territorio, articulando ruralidad-ciudades (programa caminos para la prosperidad), la verdad es que el enfoque del desarrollo de la estructura vial está pensada para cumplir los compromisos comerciales adquiridos, no solo en el marco del TLC con EE.UU., sino con los 14 tratados más de libre comercio hasta ahora suscritos. Al respecto recordemos las declaraciones de Hernando José Gómez, en aquel entonces, agosto del 2011, director de Planeación Nacional, en el marco de la visita de seis legisladores americanos a autoridades, Ministerio y Presidente de la República para conocer los avances sobre los cambios más urgentes que deberían adoptarse de cara a la entrada en vigencia del TLC. Recogidas en la nota periodística de la revista dinero⁸.

“(…) En relación con el área de transporte a puertos y aeropuertos, señaló el Director de Planeación que es fundamental la aprobación de la **Ley de Asociaciones Público- Privadas**, la cual prevé que el Estado realice contratos con el sector privado, cuando sea necesario, para construir, mantener y operar la infraestructura en todos los sectores.

“Pasamos de comprar infraestructura a pagar por el servicio de esa infraestructura, eso va a permitir que los Fondos de Pensiones, las aseguradoras, y Fondos de Inversión van a poder empezar a invertir, **porque vamos a separar al inversionista de quién hace totalmente la obra**. Quien estructura el proyecto, asume el riesgo y se alinean mejor los incentivos para que los que hacen la inversión escojan los mejores constructores”, explicó Gómez.

(…) Uno de los primeros proyectos con iniciativa privada será la construcción del ferrocarril del Carare, para sacar el carbón del centro del país. (Subrayado fuera de texto)

Planeación Nacional destacó la necesidad de adelantar estudios y obras para la **navegabilidad del río Magdalena**⁹, una nueva política del transporte de carga y la estructuración adecuada de proyectos”.

Y nuevamente, el informe de la comisión de alto nivel conformada a instancias del presidente Juan Manuel Santos: “**(…) La deficiente red de transporte reduce drásticamente la competitividad de la economía de cara a los numerosos TLC que están operando o que entrarán en vigencia durante los próximos años** (subrayados fuera de texto)”.

Esta adecuación vial a los requerimientos de los tratados de libre comercio se puede dimensionar a corto plazo con la inversión pública-privada proyectada por el gobierno de 18 billones anuales al 2014,¹⁰ frente a los 1.8 billones presupuestados para el cuatrienio por el PND para “los caminos para la prosperidad”. Nombre eufemístico de la red terciaria; la que comunica, veredas, municipios, cabeceras municipales y ciudades y que soportan el comercio intrarrural con las ciudades.

No obstante, el exabrupto de la Ministra Cecilia Álvarez de culpar a un disminuido gasto social el rezago vial del país¹¹, en la ponencia presentada por mis colegas ponentes en la Sesión de la Comisión Sexta de la Cámara en donde fue aprobada, se dice en relación con las causas del rezago, “(…) que el gobierno

⁶ Ver esta ponencia publicada en la Gaceta del Congreso.

⁷ Carta financiera 158 de abril/junio del 2012, pág. 18.

⁸ Ver: <http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=39013>

⁹ Ver: http://www.larepublica.co/infraestructura/tres-consorcios-competir%C3%A1n-por-la-navegaci%C3%B3n-del-magdalena_50216

¹⁰ Carta financiera 158 de abril/junio del 2012, pág. 46

¹¹ Ver: <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/rezago-vial-debe-mayor-gasto-social-ministra-transporte>

considera que lo importante no es detenerse en las causas, sino avanzar mediante acciones efectivas encaminadas a solucionar el atraso". Este pragmatismo gubernamental que esconde las responsabilidades del modelo y las responsabilidades políticas derivadas de quienes lo han avalado e implementado, sumado a la celeridad con que se está tramitando su tránsito en el Congreso, solo refleja la angustia de que la adecuación normativa exigida para la implementación del TLC, se materialice lo más pronto posible. Esto en aras de relanzar una economía que ya empieza a sentir la larga crisis económica internacional, muy a pesar de los blindajes que cándidamente le anuncian a la opinión pública.

Angustia que también se refuerza con el reciente paro agrario, que concitó la solidaridad del país; que lo alertó sobre cómo va ser el almuerzo después del desayuno de un año de vigencia del TLC, y que despertó el espíritu contestatario de los defensores a ultranza del libre mercado, quienes han esgrimido el atraso en la infraestructura como explicación, por los costos que esto implica, de la falta de competitividad del agro colombiano, queriendo salvar así de toda responsabilidad a las políticas aperturistas que por más de dos décadas ha sumido en la tragedia a trabajadores rurales, campesinos, pequeños y medianos productores agrícolas, situación está que irremediablemente el TLC acentuará.

Estimados colegas presentes en esta plenaria:

Las observaciones críticas sobre el articulado arriba expresadas, bien podrían ponerse a consideración mediante proposiciones para ser debatidas, tal como lo he hecho en proyectos de ley de origen gubernamental o congresional que he considerado factibles de ser mejorado, y que por su contenido y propósitos, no han reñido abiertamente con los postulados ideológicos y programáticos del PDA. No obstante este proyecto tenga algunos positivos, pero tímidos avances en el tema de la contratación, **esta ponencia ha sustentado que en general, este proyecto de ley hace parte integral de la adecuación normativa al TLC con los EE. UU., tratados que el PDA ha combatido vehementemente por sus implicaciones nefastas para la producción y el empleo nacional.**

Y en particular, como ya se dijo antes, recoge una a una todas las sugerencias de los inversionistas y el sector privado ligado al negocio de la infraestructura. Aquí un paréntesis al respecto; Coviandes, empresa constructora perteneciente al conglomerado económico de Luis Carlos Sarmiento Angulo es la que finalmente construirá los 87 kilómetros de doble calzada de la vía Bogotá-Villavicencio, completando

así, el que sin duda sería el negocio redondo de la valorización indirecta - ¿o posiblemente directa? - de las 13.785 ha, que el doctor Sarmiento posee en Puerto López y Puerto Gaitán a través de varias empresas de Corficolombiana¹². Además de lo anterior -y como agravante- este proyecto abona el terreno al proyecto de ley ya anunciado que reformará la consulta previa, para "*flexibilizar*" este derecho constitucional de las poblaciones indígenas y abre la puerta para la financiarización especulativa con los anunciados bonos de infraestructura; en la cual, se ha anunciado, la participación de los fondos pensionales.

Siendo así, en calidad de miembro PDA, partido que se ha declarado en oposición a este gobierno, no me es dable acompañar este proyecto de ley por las razones políticas antes expuestas.

Proposición

En consideración a lo aquí expuesto, propongo a la honorable plenaria de la cámara de representantes archivar el proyecto de ley 345 de 2013 cámara, 223 de 2013 Senado "*por el cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*".

Atentamente,

Wilson Neber Arias Castillo,
Representante a la Cámara,
departamento del Valle,
Polo Democrático Alternativo.

CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 13 de noviembre de 2013

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia minoritaria para Segundo Debate del **Proyecto de ley número 345 de 2013 Cámara, 223 de 2013 Senado, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los productos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.**

La ponencia fue firmada por el honorable Representante *Wilson Neber Arias Castillo*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-194 del 13 de noviembre de 2013, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

El Subsecretario, Comisión Sexta Constitucional,

Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón.

¹² Ver: <http://m.rcnradio.com/noticias/en-manos-de-corficolombiana-o-coviandes-de-luis-carlos-sarmiento-angulo-se-quedara-la>

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES ECONÓMICAS TERCERA Y CUARTAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES Y EL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN CONJUNTA DEL DÍA MIÉRCOLES TREINTA (30) DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE (2013) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO

por la cual se modifican normas del estatuto tributario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

“Artículo 872. Tarifa del Gravamen a los movimientos Financieros. La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2x1.000) en el año 2015.

- Al uno por mil (1x 1.000) en los años 2016 y 2017.

- Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes.

Parágrafo. A partir del 1° de enero de 2018 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros”.

Artículo 2°. *Vigencia y Derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES, SENADO DE LA REPÚBLICA COMISIONES ECONÓMICAS TERCERA Y CUARTAS CONSTITUCIONALES PERMANENTE

Bogotá, D.C., octubre treinta (30) de dos mil trece (2013).

En sesión conjunta de la fecha fue aprobado en Primer Debate y en los términos anteriores, el Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 13 Senado, *por la cual se modifican normas del estatuto tributario*, previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de la honorable Cámara de Representantes y el ho-

norable Senado de la República realizada el día veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

El Presidente Comisiones Económicas Terceras y Cuartas Cámara y Senado,

Luis Antonio Serrano Morales.

La Secretaria Comisiones, Económicas Terceras y Cuartas Cámara y Senado,

Elizabeth Martínez Barrera.

CONTENIDO

Gaceta número 910 - Miércoles, 13 de noviembre de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 199 de 2013 Senado, 128 de 2012 Cámara, por medio de la cual la nación se asocia a la Conmemoración de los 150 años de Vida Municipal del municipio de Jardín en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 098 Cámara de 2013, por medio de la cual se adiciona un artículo al Estatuto Tributario Nacional. 2

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 348 de 2013 Cámara, 170 de 2012 Senado, por medio de la cual modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones. 9

Informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara al Proyecto de ley número 223 de 2013 Senado, 345 de 2013 Cámara, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. 11

TEXTOS APROBADOS EN COMISIÓN

Texto aprobado en primer debate por las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de la honorable Cámara de Representantes y el honorable Senado de la República, en sesión conjunta del día miércoles treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013) al Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del estatuto tributario. 16