



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° 965

Bogotá, D. C., martes, 26 de noviembre de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2013 CÁMARA

por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2013

Doctor

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara**, por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara**, por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley “*por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones*”. Es de la autoría del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Rubén Darío Lizarralde

Montoya. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 1º de octubre de 2013.

JUSTIFICACIÓN

La floricultura colombiana tiene una historia de más de cuarenta y cinco años, en los que gracias a la calidad y a la variedad de las flores de nuestro país, al respeto del medio ambiente y al reconocimiento estricto de la normativa laboral, se ha consolidado en una importante posición de liderazgo mundial. Hoy Colombia es el primer exportador mundial de claveles, el primer proveedor de flores de los Estados Unidos y el segundo exportador mundial de flores.

Sin embargo, la revaluación sostenida del peso colombiano durante la última década ha afectado seriamente a los productores y exportadores de flores, quienes han tenido que competir en los mercados internacionales con un precio más alto, generado artificialmente por la tasa de cambio.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Proexport, entre otras entidades públicas, han destinado recursos para promover el consumo de flores colombianas en el exterior.

A la vez, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, han dispuesto programas tendientes a apoyar a los floricultores, especialmente en asuntos fitosanitarios.

Hoy más que nunca es necesario asegurar recursos tendientes a la promoción, al fomento de la eficiencia y a la investigación, para garantizar que este sector siga siendo el más importante generador de empleos formales en el campo colombiano y para que los pequeños y medianos productores nacionales se beneficien de las ventajas que trae el hecho de contar con una contribución

parafiscal y con un fondo destinado a la administración de los recursos. Esa es pues, la finalidad del proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República.

El origen de la floricultura en Colombia se remonta a los años treinta del siglo pasado, época en la que se establecieron los primeros cultivos, destinados a la producción de flores para el consumo interno.

Paralelamente, en los Estados Unidos, la floricultura fue creciendo, especialmente en las zonas del sur de ese país, propicias para el cultivo de rosas, por la especialidad de los suelos y por el clima mucho más benévolo para estos efectos.

Con el desarrollo de la aviación se multiplicó el comercio internacional y productos perecederos que anteriormente no se podían transportar sin deteriorarse, irrumpieron en el mercado mundial sometándose a la competencia. Las flores no fueron la excepción y el clima y los suelos de la sabana de Bogotá, aunados a la cercanía del Aeropuerto El Dorado, permitieron iniciar la exportación de flores a gran escala, en un comienzo hacia los Estados Unidos. Posteriormente, en zonas aledañas a Rionegro (Antioquia), se inició el cultivo de flores, también con destino a la exportación. En el Eje Cafetero, habida cuenta de la especialidad del clima, se ha cultivado con éxito especies tropicales destinadas, inicialmente al mercado interno.

FORMULACIÓN DE LA NECESIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO Y SOCIAL

En la actualidad esta actividad económica se ve amenazada por la continua revaluación del peso que se constituye en una especie de subsidio para los competidores de los productores colombianos de flores. La reducción en los ingresos como resultado de la revaluación es un llamado de atención para que, a la vez que el Estado identifica y pone en marcha instrumentos para combatir la situación cambiaria, se reduzcan los costos de producción para que la actividad económica pueda seguir generando empleo y riqueza.

Resulta imperioso realizar una mayor inversión en nuevas tecnologías para hacer más eficientes los cultivos de flores, en variedades novedosas y más resistentes a las amenazas fitosanitarias y a las adversidades del clima. Así mismo, se hace necesario promover el consumo de flores en Colombia y en el exterior y abrir y consolidar nuevos mercados, lo cual habrá de hacerse con cargo a recursos de las contribuciones parafiscales.

EL GREMIO FLORICULTOR

La historia de las asociaciones gremiales, entendidas como grupos de personas dedicadas a determinado oficio que se unen en defensa de intereses comunes, es extensa y los alcances de la asociatividad, variados.

Desde la edad media se conocen los gremios de artesanos que son el origen remoto de los sindicatos, de los colegios profesionales y de las personas jurídicas que, en Colombia denominamos “gremios”.

Estas asociaciones sin ánimo de lucro, son organizaciones de personas con oficio similar que tuvieron originalmente el carácter de grupos de presión que permitían discutir con mayor solvencia con las autoridades públicas, en defensa de intereses comunes y, a la vez, legítimos. Vistos así, los gremios constituyen uno de los sustentos de la democracia, en tanto que representan los intereses de sectores productivos y se constituyen en sus voceros legítimos, al momento de discutir las políticas públicas.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las necesidades de los asociados fueron aumentando y la provisión de cierto tipo de bienes que podrían haber sido a cargo del Estado, terminaron siendo asumidas por estas asociaciones, siempre en beneficio de las personas con la profesión u oficio común.

La modernización en los procesos productivos, la investigación de nuevas tecnologías, la formación del capital humano y la conquista de nuevos mercados, suponen unos costos cuya inversión beneficiaría a todo un sector o subsector que, al dividirse entre un mayor número de asociados, resultan en costos per cápita inferiores. Así, un agente económico racional se inclinaría a contratar actividades de beneficio común, compartiendo estos costos.

De lo anterior se tiene que asociaciones gremiales como la que tendrá por finalidad administrar el Fondo que se busca constituir cumplen con dos funciones principales, a saber: la representación gremial frente a las autoridades públicas y, la obtención de beneficios comunes a costos inferiores (promoción y fomento a la competitividad).

Estas funciones principales tienen tres elementos en común: el hecho de favorecer a todos los que comparten determinado oficio o actividad económica, la imposibilidad de excluir de tales beneficios a quienes no realizan aportes económicos a la asociación y, el disfrute de la representación y de los beneficios comunes a costos inferiores por parte de un aportante lo que lo diferencia de un no aportante, y que no se reduce a pesar del disfrute por parte de otra persona, sea o no aportante.

Agentes oportunistas, o *free riders*, podrían verse tentados a aprovechar estos beneficios respecto de los cuales no pueden ser excluidos, sin hacer erogaciones para obtener este beneficio común. De proceder así, los *free riders* obtendrían rentas extraordinarias, que se limitarían a esta etapa del juego, toda vez que percibirían los mismos beneficios que quienes contribuyen, pero no tendrían sus mismos gastos. La parafiscalidad es uno de los mecanismos que tiene por virtud

evitar que los agentes oportunistas perciban rentas extraordinarias, efecto de los beneficios del esfuerzo común, puesto que hace que todos los sectores beneficiados por determinadas medidas, aporten en proporción a su capacidad (determinada, en el caso del proyecto que se presenta, por las ventas o el monto de las exportaciones).

Dado que al Estado como garante del bien común, le corresponde promover el mayor bienestar para los administrados, y observando que esto puede ser efecto de actividades económicas lícitas exitosas, se plantea que la creación de un Fondo parafiscal generará empleo y un consecuente aumento de la riqueza, por lo cual, su generación y la búsqueda del pleno empleo, harán parte de políticas públicas racionales.

Las contribuciones parafiscales contribuyen a solucionar en parte estos problemas y brindan al Estado herramientas para promover las actividades económicas sin generar mayor gasto público, a la vez que solucionan, como ya se enunció, el problema de los *free riders*.

Dado el efecto, las contribuciones parafiscales sobre el recaudo de los recursos para destinarse al beneficio común de quienes desarrollan determinada actividad lícita, sin que existan efectos sobre el gasto público, en las cantidades previsibles sin la contribución, para obtener los mismos resultados. Igualmente, el hecho de que los costos para obtener el beneficio común sean asumidos por los agentes del sector, aumenta el monto del recaudo frente a una situación de aporte voluntario, y asegura que los beneficios comunes permanezcan en el tiempo y, con ellos, la actividad generadora de empleo y riqueza. Se elimina así la perspectiva de pérdidas irre recuperables de eficiencia, asegurando economías de escala, menor gasto público y niveles superiores de eficiencia dinámica.

MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL, JURISPRUDENCIAL Y DOGMÁTICO. CONSTITUCIONAL.

Artículo 2°. CP. *Son fines esenciales del Estado.* Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

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

Artículo 338. CP. 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.

MARCO LEGAL

Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto estatuye:

Artículo 2°. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

MARCO JURISPRUDENCIAL Y DOGMÁTICO

Los fondos parafiscales y las contribuciones parafiscales son anteriores a la consagración constitucional de las mismas.

Sobre el origen del concepto de contribución parafiscal la Honorable Corte Constitucional en

sentencia de 9 de julio de 1992, con ponencia del honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero, expreso:

“... La parafiscalidad es una técnica de las finanzas públicas que nace en Francia y se desarrolla luego en el mundo con diversos contenidos. Sin embargo, en todos los casos la parafiscalidad tiene un común denominador: son recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad.

Para la doctrina, los recursos parafiscales se encuentran a mitad de camino entre las tasas y los impuestos sin confundirse con ellos. Ahora, como anota Laubadère, las tasas parafiscales pueden ser percibidas ya sea en provecho de ciertos organismos públicos, ya en provecho de ciertos organismos privados...”.

De igual forma, en providencia posterior señaló la Corte, en la Sentencia C-536 de 1999, Magistrado Ponente doctor Fabio Morón Díaz.

“...Como es bien sabido, la categoría de ingresos parafiscales surge en Francia, a mediados del presente siglo, cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional...”.

Los tributos se dividen en impuestos, tasas y contribuciones. A su vez, las últimas pueden ser contribuciones especiales y contribuciones parafiscales. En tal sentido y como lo señala RESTREPO¹, la parafiscalidad se encuentra consagrada en tres disposiciones constitucionales:

i) En el numeral 12 del artículo 150 se otorga al Congreso de la República la facultad de establecer “excepcionalmente” contribuciones parafiscales;

ii) En el numeral 3 del artículo 179 se consagra como inhabilidad para ser Congresista, haber sido representante legal de una entidad que administre tributos o contribuciones, durante los seis meses anteriores a la fecha de elección, y

iii) En el artículo 338 se previó el principio según el cual, “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”.

¹ RESTREPO, Juan Camilo. HACIENDA PÚBLICA. Universidad Externado de Colombia. 9ª edición, Bogotá, D. C., 2012. Página 380.

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 del Decreto número 111 de 1996, las contribuciones parafiscales son “gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

DUVERGER² afirma que la parafiscalidad es “un concepto difuso que ha adquirido un gran desarrollo en estos últimos años. Es una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto”. En suma, el autor francés reconoce dos características del régimen jurídico de la parafiscalidad en ese país: por una parte, la creación de las tasas parafiscales debe hacerse a través de una ley y, por otra, los organismos que administran las tasas parafiscales están bajo la tutela del ministro interesado y del de Hacienda.

Jurisprudencialmente, se han identificado los siguientes rasgos de las contribuciones parafiscales en Colombia³:

“...1ª. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;

2ª. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;

3ª. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;

4ª. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa;

5ª. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación;

6ª. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las

² DUVERGER, Maurice. HACIENDA PÚBLICA. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1980. Página 89.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO PONENTE: JORGE ARANGO MEJÍA. Sentencia C-152 de 1997.

crean, corresponde a la Contraloría General de la República;

7ª. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley...”.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, rendimos ponencia favorable y con las modificaciones propuestas, solicitamos a los honorables Representantes miembros de esta Comisión, aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara**, por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,
Representantes a la Cámara,

Ángel Custodio Cabrera Báez,
Luis Antonio Serrano Morales,
Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2013 CÁMARA

por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer la contribución parafiscal para la producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales, así como crear un fondo para su administración y establecer las reglas que regirán el recaudo, administración y uso de los recursos que administre.

Artículo 2°. *Del subsector de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.* Para los efectos de esta ley se reconoce como actividad agrícola y subsector agropecuario, el de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

a) **Plantas ornamentales.** Son aquellas cultivadas, ya sea al aire libre o bajo cubierta, cuyo fin es decorar espacios interiores o exteriores;

b) **Flores de corte.** Son las flores desprendidas de plantas ornamentales, que pueden incluir su tallo y hojas, aun cuando regularmente no incluyen la raíz o la parte que sostiene a la planta del sustrato. Las flores de corte se venden usualmente por tallos, ramos o *bouquets* arreglados;

c) **Follaje de corte.** Son las hojas o grupos de hojas desprendidas de plantas ornamentales que pueden incluir otras partes de la misma como tallos, semillas, frutos y/o flores, de manera que

pueden ser utilizadas como elementos decorativos por sí mismas o acompañando flores de corte;

d) **Plantas ornamentales vivas.** Son aquellas que se venden en sustrato y/o en maceta y/o con raíz y luego pueden ser transportadas, exportadas o simplemente trasplantadas al lugar de destino donde cumplirán con un fin ornamental.

e) **Retención.** Para efectos de lo previsto en la presente ley, se entenderá, como el acto mediante el cual un sujeto pasivo, recibe para su pago posterior, la contribución a cargo de otro sujeto pasivo anterior en la cadena de comercialización de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Artículo 4°. *De la contribución para el desarrollo de la floricultura.* Establézcase una contribución parafiscal para el desarrollo de la floricultura, a cargo de las personas naturales o jurídicas que tengan por actividad la producción para el mercado nacional y/o la exportación, directa o a través de terceros, de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

El Instituto Nacional Agropecuario (ICA), en el marco de sus planes, programas y proyectos, levantará y mantendrá actualizado el censo de los cultivos, que tengan por actividad la producción para el mercado nacional y/o de exportación, directa o a través de terceros, de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Artículo 5°. *Hecho generador, base gravable, tarifa y pago de la contribución.* La contribución parafiscal será del dos punto tres por mil (2.3%) del valor mensual de las ventas para el mercado nacional y/o de las exportaciones, registradas en la contabilidad, con base en las facturas de venta, correspondientes al periodo gravado.

Para efectos del cálculo en moneda nacional de las exportaciones, se tendrá como base la tasa representativa del mercado del día de expedición de la respectiva factura, acorde en todo con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Cuando un exportador compre a terceros flores de corte, follajes de corte o plantas ornamentales para ser exportadas, este actuará como retenedor de la contribución, liquidada sobre el valor de su compra. En este caso el exportador descontará del total de la liquidación de la contribución, el valor retenido a los terceros a quienes compró flores de corte, follajes de corte o plantas ornamentales con destino a la exportación.

Los responsables de la retención y pago de la contribución, deberán presentar una declaración mensual en la que conste la cuota a su cargo y las retenciones que debieron practicar, cuando fuere el caso; adicionalmente deberán registrar los dineros de la contribución en cuentas separadas de su contabilidad y consignarlos dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes siguiente al de la liquidación, en la cuenta nacional, “Fondo de la Floricultura”.

Parágrafo 1°. El Comité Directivo decidirá mediante acuerdo fundado en criterios de costo-beneficio, dentro de los dos últimos meses de cada vigencia fiscal, el monto mínimo desde el cual habrá lugar a adelantar gestiones de cobro prejudicial o judicial de la contribución parafiscal.

Artículo 6°. *Del Fondo de la Floricultura.* Créase el Fondo de la Floricultura como una cuenta especial constituida con los recursos provenientes del recaudo de la Contribución Parafiscal, y sus rendimientos. Los recursos del Fondo no constituyen rentas de la Nación y la cuenta en virtud de la cual se administren se llevará bajo el nombre de “Fondo de la Floricultura”, cuyos recursos tendrán como destino exclusivo los fines previstos en la presente ley.

El Fondo de la Floricultura también podrá recibir, administrar y ejecutar recursos de crédito; así como aportes a título oneroso o gratuito, públicos o privados, nacionales o extranjeros y las rentas, regalías y en general los frutos derivados del aprovechamiento comercial de las marcas que produzca o administre, o que constituya o resulten de otro derecho que se encuentre en cabeza del Fondo.

Artículo 7°. *Fines de la contribución parafiscal para el desarrollo de la floricultura.* Los ingresos de la Contribución Parafiscal y, en general, los recursos del Fondo, podrán aplicarse a los siguientes fines:

a) Fomentar la investigación, la transferencia de tecnología, el fitomejoramiento, el control de plagas y enfermedades, las mejores prácticas agrícolas y la capacitación, con el fin de fortalecer la competitividad. Los recursos destinados a los fines previstos en el presente literal, se asignarán al Centro de Innovación de la Floricultura Colombiana (Ceniflores), entidad que podrá celebrar para tal efecto convenios con instituciones de investigación, ciencia y tecnología;

b) Promover el consumo de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales en el exterior y en Colombia;

c) Promover la apertura, acceso, diversificación, defensa y conservación de mercados internacionales;

d) Promover proyectos tendientes a garantizar la eficiencia y la seguridad de la cadena logística de flores de corte, follajes de corte y ornamentales;

e) Promover la implementación de buenas prácticas sociales y ambientales en la producción;

f) Promover la producción de flores y follajes de corte y plantas ornamentales sostenibles en Colombia y su consumo, mediante el fortalecimiento técnico, el financiamiento y la consolidación del sello de certificación socioambiental sectorial;

g) Promover y apoyar la realización de estudios de prefactibilidad y factibilidad de negocios, e inteligencia de mercados;

h) Promover condiciones de bienestar entre los trabajadores del sector y sus familias, a través del diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo social en materia de vivienda, capacitación, educación, salud, bienestar, convivencia y recreación.

i) Promover, en concertación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la implementación de programas dirigidos al fortalecimiento de procesos de desarrollo infantil, para atender a los hijos de los trabajadores de los cultivos de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales, con especial énfasis en las madres cabeza de hogar.

j) Apoyar otras actividades y programas de interés general para la floricultura, que contribuyan a su fortalecimiento.

Artículo 8°. *Del Comité Directivo del Fondo para la Floricultura.* El Fondo para la Floricultura tendrá un Comité Directivo integrado por nueve (9) miembros, así:

a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado;

c) Siete (7) representantes de los productores y/o exportadores de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales.

Parágrafo 1°. Los representantes de los productores y/o exportadores de flores previstos en el literal c) del presente artículo, serán elegidos en el Congreso Nacional de la Floricultura, para períodos de dos años, atendiendo lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 43 de la Ley 188 de 1995. Cinco (5) de ellos serán elegidos de entre diez candidatos propuestos por la Asamblea de Asocolflores y representarán a las zonas de producción de flores de corte, follajes de corte y plantas ornamentales y los dos (2) restantes, también electos en el Congreso de la Floricultura, de las listas elaboradas de conformidad con lo previsto en el reglamento que para ese efecto expida el Comité Directivo, bajo las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales deberán ser atendidas.

Para el primer período de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los siete (7) representantes previstos en el literal c) serán designados por Asocolflores en su Asamblea General.

En todo caso, para votar y para hacer parte del Comité Directivo del Fondo se debe tener la calidad de contribuyente del mismo y encontrarse a paz y salvo por concepto de la contribución a la que hace referencia esta ley.

Parágrafo 2°. Corresponderá al Comité Directivo del Fondo, además del ejercicio de las

funciones acordes con lo previsto en la presente ley, aprobar el estimado anual de ingresos e inversiones del presupuesto anual, presentado por la entidad administradora del mismo y estudiar y tramitar las recomendaciones, sugerencias y proposiciones que le presente la misma entidad, sobre programas para financiar con cargo a los recursos que administre.

El Comité Directivo del Fondo establecerá un Código de Buen Gobierno para su funcionamiento y para la asignación de los recursos que serán destinados al subsector aportante en atención en lo previsto en la constitución y la ley.

Artículo 9°. *Administración del Fondo de la Floricultura.* El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), la administración del Fondo de la Floricultura, atendiendo la experiencia del gremio, su representatividad y las condiciones previstas en la Jurisprudencia Constitucional sobre el artículo 43 de la Ley 188 de 1995.

Este contrato tendrá una duración de diez (10) años, que podrá renovarse por períodos que no superen los diez (10) años cada uno, en el cual se harán constar los requisitos, condiciones y procedimientos, acordes con la presente ley.

Los recursos recaudados por el Fondo deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia y bajo garantías de representación democrática real y efectiva de todos los contribuyentes y beneficiarios.

Parágrafo. La remuneración por concepto de administración del Fondo de la Floricultura será del doce por ciento (12%) del recaudo y se causará mensualmente, sobre el valor efectivamente recaudado.

Artículo 10. *Deducciones de costos.* Para que las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de la contribución parafiscal aquí prevista tengan derecho, a que en su declaración de renta y complementarios, se les acepten los costos de producción de flores y follajes de corte y ornamentales, deberán encontrarse a paz y salvo por concepto del pago de esta contribución según conste en certificado que para el efecto expida la entidad administradora del Fondo. Este paz y salvo deberá presentarse igualmente al momento del embarque de las mercancías, en el caso de exportación.

Artículo 11. *Del control fiscal.* La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal posterior sobre la inversión de los recursos del Fondo que se crea por ministerio de la presente ley.

Artículo 12. *De la inspección y vigilancia.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, con la concurrencia del auditor de la entidad administradora del fondo consagrado en esta ley,

podrán efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas obligadas al pago y/o retención de la contribución, para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones.

Artículo 13. *Sanciones derivadas del incumplimiento de la retención y pago de la cuota.* Las personas obligadas a la retención y al pago de la contribución parafiscal que incumplan su obligación en la oportunidad debida, deberán cancelar además los intereses moratorios que se causen hasta la fecha del pago, en los términos del artículo 3° de la Ley 1066 de 2006.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones fiscales y administrativas, y de las demás previstas en el estatuto tributario, a que hubiere lugar, así como del pago de cualquier otra suma que resulte impagada por cualquier otro concepto al Fondo.

Parágrafo. Sin perjuicio del carácter parafiscal de la contribución, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá competencia para efectuar la fiscalización, los procesos de determinación y aplicación de sanciones dispuestos en este artículo y la resolución de los recursos o impugnaciones de dichos actos, así como el cobro coactivo de la cuota, intereses y sanciones aplicando el procedimiento previsto en el Estatuto Tributario. Las sumas recaudadas por la DIAN por estos conceptos, deberán ser transferidas a través de la Tesorería General de la Nación, dentro del mes siguiente a su recaudo al "Fondo de la Floricultura".

Artículo 14. *Liquidación del fondo.* El Fondo de la Floricultura se liquidará en los siguientes casos:

1. Cuando el Fondo no cuente con recursos propios suficientes como para continuar cumpliendo los objetivos para los cuales fue creado.
2. Cuando a juicio de la mayoría de los miembros del Comité Directivo no se estén cumpliendo los objetivos del Fondo o las ventas nacionales y las exportaciones se hubieren disminuido al punto que no se justifique el esfuerzo por reactivarlas.

Decidida la liquidación del Fondo, se aplicarán las normas sobre liquidación previstas en el Código de Comercio para las sociedades y en caso de existir un remanente, este será trasladado al Tesoro Nacional con destino al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien decidirá su ejecución en los términos de la presente ley.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes,
Representantes a la Cámara,

Ángel Custodio Cabrera Báez, Luis Antonio Serrano Morales, Ponentes.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ASUNTOS ECONÓMICOS

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2013. En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara**, por la cual se establece una contribución parafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones. Autor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural doctor *Rubén Darío Lizarralde Montoya*. Ponentes honorables Representantes *Ángel Custodio Cabrera Báez*, *Luis Antonio Serrano Morales*, 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 Berrera.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 329 DE 2013 CÁMARA,
145 DE 2012 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscrito en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias'.

Bogotá, D. C., septiembre 24 de 2013

Honorable Representante

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Cordial saludo:

Por medio de la presente y de acuerdo a lo encomendado por la mesa directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos

apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias'.

ANTECEDENTES

El proyecto de ley en mención fue radicado el pasado 23 de octubre de 2012 por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para su trámite legislativo y fue puesto en consideración de la Comisión Segunda de Senado para el análisis pertinente. En dicha Comisión tuvo primer debate el pasado miércoles 15 de mayo, siendo aprobado en primer debate. Luego pasó a la plenaria del Senado de la República, donde cursó su segundo debate, siendo aprobado el 12 de junio de 2013.

Su tránsito en la Cámara de Representantes inició el 13 de junio de 2013, la Presidencia de la Corporación la remitió el 19 de junio de 2013 a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, donde fui designado como coordinador ponente el 4 de julio de 2013.

El pasado 30 de octubre surtió su primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en presencia del señor Ministro de Comercio, Santiago Rojas. Ahora seguirá su trámite a la plenaria de la Cámara.

El mismo fue publicado mediante *Gaceta del Congreso* número 734 del 26 de octubre de 2012.

1. Origen de la negociación

El 26 de mayo de 1969 Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, mediante el cual se estableció la Comunidad Andina. Posteriormente, Venezuela se adhirió al Acuerdo en 1973 y Chile se retiró en 1975. Bajo este marco, en 1992 se estableció un espacio de libre comercio en la Comunidad Andina, fortaleciéndose las relaciones comerciales bilaterales entre Colombia y Venezuela.

El 22 de abril de 2006, Venezuela formalizó su denuncia al Acuerdo de Cartagena, lo que llevó a que el 9 de agosto del mismo año se suscribiera un Memorando de Entendimiento, mediante el cual acordaron dar plena vigencia a las ventajas comerciales recibidas y otorgadas en el marco del Acuerdo. En dicho Memorando se estableció un término de las preferencias, por lo cual para el 22 de abril de 2011 no existía un marco jurídico que estableciera las condiciones para el relacionamiento comercial con Venezuela.

Después del 22 de abril del 2011, el comercio bilateral continuó rigiéndose por las condiciones pactadas en la CAN, mediante decretos con concesiones unilaterales por parte de Venezuela,

mientras que Colombia mantuvo de manera recíproca las preferencias comerciales de conformidad con la Decisión 746 de la CAN.

El 10 de agosto de 2010, en el marco de la reunión que sostuvieron los Presidentes Juan Manuel Santos y Hugo Chávez Frías en Santa Marta con el objetivo de restablecer las relaciones diplomáticas entre ambos países, se crearon la “Comisión para el pago de la deuda y reimpulso de las relaciones comerciales” y la “Comisión para trabajar un acuerdo de complementación económica”.

El 20 de agosto de 2010 se realizó la primera reunión de las Comisiones, en donde se acordaron los criterios de negociación y se plantearon los intereses de Colombia para establecer un marco legal para la relación comercial bilateral.

En la Reunión del Comité Binacional Económico-Productivo, que se llevó a cabo en Bogotá, el 24 de octubre, se acordó que el Acuerdo de Alcance Parcial sería suscrito en el marco del Tratado de Montevideo 1980 y que se otorgarían preferencias arancelarias aplicables a las importaciones de productos originarios de ambos países correspondientes al comercio histórico. En este sentido, se acordó que se realizaría una revisión de los históricos comerciales, donde se concentró el mayor flujo.

Aunque en esta reunión no hubo una definición clara del alcance del histórico (a partir de qué año y volumen), se convino que se identificarían productos que a pesar de no haber tenido comercio gozarían de preferencias arancelarias.

La I Ronda de Negociaciones del Acuerdo de Alcance Parcial se realizó entre el 18 y 19 de octubre de 2011, en la ciudad de Caracas. En esta ocasión, se avanzó en la discusión del texto general del Acuerdo, así como en los textos de las siguientes disciplinas: Normas técnicas; Defensa Comercial; Normas Sanitarias y Fitosanitarias y Reglas de Origen.

En la II Ronda de Negociaciones del Acuerdo, la cual se celebró del 26 al 27 de noviembre de 2011 se acordó el texto general del Acuerdo y se finalizaron las negociaciones del Anexo de Normas Técnicas.

En la reunión Presidencial del 28 de noviembre se acordó que el tratamiento preferencial se definiría con base en el Comercio Histórico que existía entre ambos países, el cual incluía la totalidad de las subpartidas en las cuales se presentó intercambio comercial en el período 2006-2010. Igualmente, se convino que cada país tendría en cuenta sensibilidades existentes y necesidades de tratamientos especiales y que los países deberían definir las disciplinas transversales relacionadas con acceso a mercados.

Lo anterior, quedó consignado en el Acuerdo Marco del Acuerdo de Alcance Parcial suscrito por los Presidentes de ambos países el 28 de noviembre de 2011. Quedando pendientes de acuerdo los anexos sobre tratamiento preferencial, re-

glas de origen, normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, defensa comercial y solución de controversias, los cuales según el texto del Acuerdo deberían acordarse antes del 30 de diciembre de 2011.

Solo hasta el 15 de abril de 2012 y después de tres rondas de negociación en diciembre de 2011 y enero y febrero de 2012, respectivamente, se suscribieron los Anexos del Acuerdo que establecen las disciplinas que se aplicarán al comercio bilateral: el tratamiento arancelario preferencial (Anexo I); el régimen de origen (Anexo II); las normas técnicas (Anexo III); las medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias (Anexo IV); las medidas de defensa comercial (Anexo V) y un mecanismo de solución de controversias (Anexo VI).

2. Objeto y disciplinas desarrolladas

2.1. Objeto

El Acuerdo tiene por objeto definir el tratamiento preferencial aplicable a las importaciones de productos originarios de los dos países, con el fin de promover su desarrollo económico y productivo, a través del fortalecimiento de un intercambio comercial bilateral justo, equilibrado y transparente.

2.2. Disciplinas

Luego de tres rondas de negociación realizadas en diciembre de 2011, enero de 2012 y febrero de 2012, respectivamente, el 15 de abril de 2012 se suscribieron los Anexos del Acuerdo que establecen las disciplinas que se aplicarán al comercio bilateral:

- Tratamiento arancelario preferencial (Anexo I)
- Régimen de origen (Anexo II)
- Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y Metrología (Anexo III)
- Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias (Anexo IV)
- Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola (Anexo V)
- Mecanismo de solución de controversias (Anexo VI).

Tratamiento Arancelario Preferencial

El Anexo I del Acuerdo define el Tratamiento Arancelario Preferencial, en el cual se establece un acceso preferencial del 100% (cero arancel) para los productos que presentaban comercio histórico (2006-2010), salvo para aquellos productos que se definieron como sensibles. Para los productos sensibles se acordó un margen de preferencia fijo.

Reglas de origen

En el Anexo II del Acuerdo se establecen los criterios para la calificación, certificación, control y verificación del origen de las mercancías. Estos requisitos son de obligatorio cumplimiento, al momento de solicitar un acceso preferencial bajo el marco del Acuerdo.

Reglamentos Técnicos, Evaluación de la Conformidad y Metrología

El Anexo III comprende el desarrollo, preparación, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, incluidos aquellos relativos a metrología, que puedan tener efecto en el intercambio comercial entre Colombia y Venezuela. De esta forma, establece las condiciones para garantizar la seguridad y protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal; de protección de su medio ambiente y de prevención de prácticas que puedan inducir a error a los usuarios, sin que tales medidas constituyan restricciones innecesarias al comercio, con el fin de promover y facilitar un intercambio comercial de beneficio mutuo de ambas partes.

Medidas Sanitarias, Zoonositarias y Fitosanitarias

El Anexo IV tiene por objeto establecer cláusulas relativas a proteger y promover la salud de las personas, animales y vegetales de las Partes, a fin de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, productos y subproductos de origen animal y vegetal, y evitar la propagación de plagas y enfermedades en el intercambio comercial entre las Partes.

Medidas de Defensa Comercial

El Anexo V establece las medidas que los países podrán adoptar para salvaguardar la producción nacional, de los eventuales efectos perjudiciales de importaciones bajo prácticas desleales e inequitativas de comercio.

Mecanismo de Solución de Controversias

El Anexo VI, referente a los mecanismos de solución de controversias, establece las normas que regirán las consultas y mecanismos específicos destinados a resolver las controversias que pudieran suscitarse entre las Partes, con motivo de la interpretación o aplicación del Acuerdo.

3. Importancia del Acuerdo con Venezuela para Colombia

Colombia ha suscrito diferentes acuerdos comerciales en la última década, teniendo como objetivo la maximización de los beneficios al obtener un acceso preferencial a largo plazo para los bienes y servicios, llevando así, a un aprovechamiento de las relaciones bilaterales.

Por su parte, la relación comercial con Venezuela se regía por el marco de la Comunidad Andina, debido a su adhesión al Acuerdo de Cartagena en 1973. El 22 de abril de 2006, Venezuela formalizó su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena y el 9 de agosto del mismo año suscribió con los Países Miembros de la Comunidad Andina un Memorando de Entendimiento, en el cual se acordó prorrogar las ventajas comerciales recibidas y otorgadas de conformidad con el Acuerdo. El término legal de esta prórroga se cumplió el 22 de abril de 2011.

A partir de esta fecha, los flujos de comercio bilateral continuaron beneficiándose de acceso

preferencial mediante concesiones unilaterales por parte de Venezuela y Colombia, aunque no existía un marco jurídico que regulara el comercio bilateral.

Teniendo en cuenta la inexistencia de dicho marco, el cual estimulara el desarrollo de las complementariedades de nuestras economías, se vio la necesidad de buscar la forma de obtener un crecimiento y equilibrio de nuestro intercambio comercial, mediante la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial.

Su importancia para Colombia radica en que Venezuela es un socio comercial natural, al compartir una frontera viva de 2.219 kilómetros. Desde 1992 existe un espacio de libre comercio entre ambos países, bajo el marco de la Comunidad Andina, lo que permitió el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre los dos países y el incremento de inserción de empresas colombianas en Venezuela y viceversa.

Las complementariedades de nuestras economías son evidentes en cuanto a que Colombia es privilegiada en la producción de bienes con mayor grado de elaboración y valor agregado, mientras que Venezuela es rica en recursos naturales.

Aunque nuestros modelos de desarrollo son distintos, la búsqueda de mejorar los niveles de bienestar de su población, es un objetivo común.

3.1. Importancia política y estratégica

A raíz del anuncio de Colombia y Estados Unidos de negociar un Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa, el 5 de agosto de 2009, el Presidente Chávez anunció la suspensión de todas las importaciones provenientes de Colombia y solicitó a sus Ministros sustituir las importaciones de Colombia y estudiar la posible cancelación de proyectos conjuntos, como el gasoducto binacional. También anunció la posibilidad de expropiar las empresas de capital colombiano establecidas en ese país y poner fin a todos los Acuerdos comerciales.

Como consecuencia de este anuncio, en 2009 las exportaciones a Venezuela cayeron 34% en relación con las registradas en 2008. Entre 2009 y 2010, el comercio se redujo 168%, al pasar de USD4.578 millones en 2009 a USD1.708 millones en el 2010. Con la normalización de la relación bilateral, con el acercamiento del Presidente Juan Manuel Santos, desde el año 2010 se ha hecho evidente la recuperación del comercio bilateral.

El Acuerdo de Alcance Parcial es un instrumento idóneo para el desarrollo del mandato constitucional de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Además, desarrolla los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución, al promover la prosperidad general de la población.

Igualmente, el mandato establecido en la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos-, de adelan-

tar dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, los trabajos necesarios en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regulara las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caducaran las preferencias arancelarias en el marco de la CAN.

3.2. Importancia comercial y económica

Como resultado de la normalización de la relación bilateral, es imperativo contar con un marco jurídico que regule y dé certidumbre al comercio bilateral, que estimule el desarrollo de las complementariedades de las dos economías y ayude al crecimiento del intercambio comercial bilateral.

Con el Acuerdo se espera recuperar un mercado que era fundamental para los exportadores colombianos. Nuestras exportaciones cayeron 71% desde el año 2008. En ese año, Venezuela era el segundo destino de nuestras exportaciones al mundo, en 2011 ocupó el séptimo lugar.

La balanza comercial entre Colombia y Venezuela en los últimos seis años ha sido superavitaria para Colombia. Al analizar el comportamiento de la balanza comercial se observa una tendencia creciente del comercio desde 2006 hasta 2008, lo anterior dado que pasó de USD1.263 millones a USD4.951 millones, respectivamente. A partir de 2009 la tendencia fue decreciente hasta llegar en 2010 a solo USD1.131 millones, representando una caída del comercio del 77%. A partir de 2011 se presenta una tendencia creciente, llegando así a que en el año 2012 se registrara un superávit de USD2.112 millones (74% más que el año anterior).

Por su parte, las exportaciones colombianas a Venezuela en 2010 registraron una fuerte caída. A partir de junio de 2011, y debido a la normalización de la relación comercial, se comenzó a reflejar una tendencia favorable en el intercambio comercial, de esta forma, a finales de 2011 las exportaciones aumentaron un 23% con respecto a las exportaciones de 2010, pasando de USD1.423 millones en 2010 a USD1.750 millones en 2011. En 2012 las exportaciones fueron de USD2.691 millones, representando un aumento del 54% y según cifras provisionales de la DIAN a febrero de 2013 las exportaciones fueron de USD336 millones (13% más que lo registrado en el mismo periodo del 2012).

Las importaciones a Colombia provenientes de Venezuela registraban un crecimiento constante hasta el año 2008. En el año 2009 se registró una caída de las importaciones del 53% comparadas con las importaciones registradas en el año 2008, cuando pasaron de USD1140 millones a USD528 millones. Comportamiento similar se evidenció en el 2010 cuando registró una caída del 44% con respecto a las importaciones del 2009. Con la normalización de las relaciones comerciales, a 2011 se registró un aumento del 83%. Durante el año 2012 las importaciones fueron de USD579 millones (8% más que en el 2011) y según cifras provisionales de la DIAN a febrero de 2013 las importaciones fueron por va-

lor de USD57 millones (35% menos que el mismo periodo del año anterior).

En cuanto al turismo, después de una caída del 21% en el año 2010, el número de colombianos que visitan Venezuela aumentó en el 2011 un 13%, pasando de 150.240 turistas en 2010 a 170.979 turistas en 2011. Igualmente, el número de venezolanos que visitaron Colombia en el 2011 aumentó un 16% al pasar de 197.164 venezolanos a 228.926 venezolanos. Para el año 2012, 434.695 viajeros colombianos eligieron como destino turístico a Venezuela, representando un 154% más que los reportados en el año 2011, mientras que 230.212 venezolanos visitaron a Colombia, siendo un 1% más que los reportados en el año 2011.

Por su parte, la inversión proveniente de Venezuela en el año 2011 se concentró principalmente en el sector industrial, seguido de los sectores comercio y transporte en menor proporción. Registró una disminución del 52% al pasar de USD42 millones en el 2010 a aproximadamente USD20 millones en 2011. Durante el año 2012 ascendió a USD73 millones (261% más que en 2011), para un acumulado de USD565 millones (de 1994 a 2012).

La inversión de Colombia en Venezuela fue de USD7 millones en el 2011, siendo USD6 millones mayor que la registrada en el 2010 y durante el año 2012 fue negativa en USD4,4 millones, para un acumulado de USD614 millones (de 1994 a 2012).

4. Principales elementos del Acuerdo

El Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial se suscribió de conformidad con lo establecido en el Tratado de Montevideo 1980 y la Resolución número 2 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El mismo establece que las normas que lo contenga deben respetar las Constituciones y leyes de ambos países, así como los compromisos asumidos por los mismos en los distintos esquemas de integración regional, de los cuales ambos países son parte, y en los acuerdos bilaterales que han suscrito.

En cuanto al alcance del acceso preferencial acordado, Colombia mantiene el acceso preferencial, es decir cero arancel, para aproximadamente 4.810 subpartidas en las cuales se presentó comercio entre el 2006 y el 2010. Por su parte, se mantiene el acceso preferencial al mercado venezolano para cerca de 400 subpartidas.

De igual forma, se acordó una preferencia fija entre el 5 y el 33% otorgada por Colombia y el 40 y el 80% otorgada por Venezuela, para los productos sensibles de los dos países. La lista de sensibles de Venezuela incluye 95 líneas arancelarias, mientras que la lista de Colombia incluye 111.

Las 95 subpartidas en las que las exportaciones de Colombia entran con 40 a 80% de preferencia, representan el 9% de las exportaciones. Dentro de estas subpartidas se encuentran:

- Sector agrícola: semen de bovino, chocolatería, aceite de palma, huevos, bebidas lácteas y pollo.

- Sector industrial: confecciones, papel e impresos, tejas y cerámica, conductores eléctricos, arcilla y carbón, productos de vidrio, productos de aluminio, hierro y acero y electrodomésticos.

Entre de las 111 subpartidas sensibles de Colombia, para las que las exportaciones de Venezuela entran con preferencia del 5% al 33%, se encuentran:

- Sector agrícola: arroz, carne de bovino, algunos lácteos, azúcar, preparaciones alimenticias, algunas leches, suero de mantequilla, huevos, café, aceites, alimentos para mascotas, almidones modificados.

Para obtener la preferencia comercial, el exportador debe certificar que los productos califiquen como originarios de acuerdo con las condiciones establecidas en el Acuerdo. Dentro de algunos requisitos que se establecieron para sectores específicos se encuentran:

- Sector agrícola
- Petróleo
- Tejidos
- Confecciones
- Sector siderúrgico
- Sector automotor

Las demás disciplinas acordadas, como lo son los reglamentos técnicos, las medidas de defensa comercial, las medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias y el mecanismo de solución de controversias, son parte esencial dentro de las condiciones acordadas de acceso a los mercados para el relacionamiento bilateral.

Dentro de los mayores intereses y objetivos del Acuerdo, es poder tratar los temas de interés bilateral bajo el marco de la Comisión Administradora del Acuerdo de Alcance Parcial. En el momento de la suscripción del Acuerdo se planeó proponer iniciar las negociaciones para implementar un mecanismo de pago en moneda local y un acuerdo de transporte internacional de carga y pasajeros, tener en cuenta la inclusión de productos de interés de la zona de fronteras que no quedaron con un 100% de preferencia, así como temas de interés para continuar mejorando el comercio bilateral como el pago de la deuda, la expedición de Certificados de Insuficiencia o No Producción (CNP), entre otros temas, los cuales ya han sido planteados a Venezuela bajo este marco (Ver Anexo I).

Los principales productos exportados por la zona fronteriza son: baldosas y productos cerámicos, combustibles y aceites minerales, tejidos denim y de punto, calzoncillos, sostenes, ligas, bragas y vestidos de baño, abonos de origen animal y vegetal, aceite de soja, entre otros. Algunos de estos productos no se encuentran incluidos con 100% de preferencia arancelaria dentro del Acuerdo, obteniendo una preferencia del 40 o

60% dependiendo del producto. Por lo anterior, y teniendo en cuenta la importancia de estos productos para la región, se planteó la inclusión de estos productos en dicha preferencia, y dicha solicitud será revisada en el marco de la Primera Comisión Administradora.

5. Consideraciones finales

Resulta de gran importancia avanzar en el relacionamiento comercial con Venezuela. El Acuerdo es un paso fundamental en la consolidación del proceso de integración económica de los países latinoamericanos iniciado en 1960, ampliando los mercados y expandiendo el comercio de la región. Igualmente, es fundamental contar con un marco jurídico viable, en el cual sea posible tratar los temas de interés bilateral y solucionar los posibles irritantes comerciales que se presenten.

Es de resaltar que la República Bolivariana de Venezuela, en su Asamblea Nacional, aprobó la ley mediante la cual internalizó el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial AAPC N° 28, el cual publicó en la Gaceta Oficial Extraordinaria número 6.082 el 20 de agosto de 2012, siendo de gran importancia realizar el trámite correspondiente en Colombia.

Con la normalización de las relaciones bilaterales se consiguió recuperar un mercado fundamental para las exportaciones colombianas y se espera que el Acuerdo logre potenciar esas relaciones, llevando a que Venezuela vuelva a ser de los principales destinos de las exportaciones de Colombia, convirtiéndose así en uno de los principales socios comerciales.

Bajo estas consideraciones, me permito rendir ponencia favorable al proyecto de ley en los términos de la siguiente proposición:

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias'.

Carlos Eduardo León Celis,
Representante a la Cámara,
Norte de Santander.

ANEXO I**TEMAS COMISIÓN ADMINISTRADORA**

Teniendo en cuenta la aplicación provisional del Acuerdo de Alcance Parcial mediante Decreto número 1860 publicado en el *Diario Oficial* número 48.545 del 6 de septiembre de 2012 y la culminación de los trámites respectivos ante la Aladi, se dio inicio a las labores de acercamiento con el gobierno de Venezuela para revisar la profundización de los temas de interés bilateral y de esta forma lograr un mejor y más fluido relacionamiento comercial.

Es así, que a partir del 19 de octubre, fecha en la que se formaliza la entrada en vigencia del Acuerdo, se inician las labores de revisión de la aplicación del mismo y se plantean los intereses del sector productivo colombiano. Con base en estos intereses se ha manifestado al gobierno de Venezuela la importancia de tratar diversos temas en el marco de la I Comisión Administradora del Acuerdo.

El 28 de mayo de 2013 se llevó a cabo en la ciudad de Caracas-Venezuela, la I Reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo. En este primer encuentro se desarrollaron los temas planteados en la agenda relativos al tratamiento preferencial acordado, reglas de origen, funciones y reglas de procedimiento del Comité de Medidas Sanitarias, Fitosanitarias y Zoonositarias, medidas de defensa comercial y otros temas bilaterales de interés comercial.

Como principales resultados se destacan:

- El interés mutuo de tener en cuenta otros tipos de criterios, además del Comercio histórico, para la inclusión de productos en la lista de preferencias arancelarias.

- La respuesta de Venezuela a algunas solicitudes de Colombia, realizando una propuesta de carácter recíproco para incorporar 18 subpartidas arancelarias en nomenclatura Naladisa 2012, que correlacionan con 24 subpartidas en nomenclatura colombiana, donde se encuentran productos como: filetes congelados de atún y trucha, langostas congeladas, bilis, ámbar gris, cochinilla, esponjas, crin, esquejes, follaje, hongos frescos, nueces, glicerol en bruto, productos en conserva (tomates, pimientos, palmitos, legumbres y hortalizas), dolomita calcinada y cemento sin pulverizar.

- Se confirmó la eliminación de la sobretasa del 29% que Venezuela aplicaba a los aceites y grasas colombianos.

- La iniciativa formal y de mutuo acuerdo de iniciar las discusiones y revisiones pertinentes con las autoridades competentes para establecer un mecanismo de pagos y un acuerdo de transporte de carga internacional para facilitar el flujo del comercio bilateral.

- Para otros temas, como la solicitud de Venezuela de revisar la aplicación de disposiciones para las industrias nacientes, la posibilidad de

un intercambio periódico de estadísticas de zonas francas, el tema sanitario y fitosanitario, las preferencias acordadas en el marco de la ALADI, entre otros, se establecieron cronogramas de trabajo e intercambio de comentarios, para continuar con las revisiones a las que haya lugar.

ANEXO II**ESTADO DE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA**

La balanza comercial con Venezuela en 2012 registró un superávit de USD2.112 millones (74% más que el año anterior). Las exportaciones fueron de USD2.691 millones (54% más que en el 2011) y las importaciones fueron de USD579 millones (9% más que en el 2011).

Según cifras provisionales de la DIAN a febrero de 2013 la balanza comercial con Venezuela presentó un superávit para Colombia en USD279 millones. Las exportaciones fueron de USD336 millones (13% más que lo registrado en el mismo periodo del 2012) e importaciones por valor de USD57 millones (35% menos que el mismo periodo del año anterior).

En el año 2012 las exportaciones de Colombia a Venezuela representan el 4,44% del total exportado al mundo y las importaciones de Venezuela representan el 1,04% del total importado por Colombia del mundo.

- Principales productos exportados

Los principales productos de exportación en el 2012 fueron: gas natural de petróleo 16%; bovinos vivos 12%; aeronaves 5%; bombones, caramelos y confites 3% y energía eléctrica 2%. Entre los meses enero-febrero de 2013, los principales productos exportados fueron: bovinos vivos 19%, gas natural de petróleo 14%, carne congelada 6%, energía eléctrica 6%, bombones, caramelos y confites 4%.

- Principales productos importados

Los principales productos de importación en el 2012 fueron: Propeno 20%, aviones 15%, urea 8%, dodecibenceno 6% y gas-oil 6%. Entre los meses enero-febrero de 2013, los principales productos importados fueron: Propeno 20%, urea 15%, dodecibenceno 11%, aluminio sin alear 7%, gas-oil 6%.

- Inversión

La Inversión Extranjera Directa (IED) de Venezuela en Colombia durante el año 2012 ascendió a USD73 millones (261% más que en 2011), para un acumulado de USD565 millones (de 1994 a 2012).

La Inversión de Colombia en Venezuela durante el año 2012 fue negativa en USD4,4 millones, para un acumulado de USD614 millones (de 1994 a 2012).

- Turismo

En el 2012, se registró un ingreso de 230.212 turistas de Venezuela a Colombia (7% más que los reportados en el año 2011). A su vez 434.695

viajeros colombianos en 2012 eligieron como destino turístico a Venezuela (154% más que los reportados en el año 2011).

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2013 CÁMARA, 145 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela', suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias'.

El Congreso de la República

Visto el texto del *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I *'Tratamiento arancelario preferencial'*. Anexo II *'Régimen de origen'*. Anexo III *'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'*. Anexo IV *'Medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias'*. Anexo V *'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'*. Anexo VI *'Mecanismo de solución de controversias'*. que a la letra dice: (Para ser transcritos: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, tomada del original que reposa en el archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia).

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébense el *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus

respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al Estado a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Carlos Eduardo León Celis,
Representante a la Cámara,
Norte de Santander.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2013 CÁMARA

Texto correspondiente al **Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I *'Tratamiento arancelario preferencial'*. Anexo II *'Régimen de origen'*. Anexo III *'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'*. Anexo IV *'Medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias'*. Anexo V *'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'*. Anexo VI *'Mecanismo de solución de controversias'*.

Aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 30 de octubre de 2013, Acta número 19.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'*, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al Estado colombiano a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara en sesión del día 30 de octubre de 2013, Acta número 19.

El Presidente,

Telésforo Pedraza Ortega.

La Secretaria General, Comisión Segunda,

Pilar Rodríguez Arias.

* * *

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE SUSTANCIACIÓN
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329
DE 2013 CÁMARA

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2013

En sesión de la fecha, Acta número 19, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), **Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'**, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias', sesión a la cual asistieron 17 honorables Representantes en los siguientes términos:

El honorable Representante Augusto Posada Sánchez presenta impedimento, se retira de la sesión, leído el impedimento, se sometió a consideración y se aprobó en votación nominal y pública, con 10 votos por el SÍ y 2 votos por el NO de la siguiente manera:

NOMBRE	APELLIDOS	SI	NO
YAHIR FERNANDO	ACUÑA CARDALES	---	---
BAYARDO GILBERTO	BETANCOURT PÉREZ	X	---
EDUARDO JOSÉ	CASTAÑEDA MURILLO	---	---
IVÁN	CEPEDA CASTRO	---	X
JOSÉ GONZALO	GUTIERREZ TRIVIÑO	---	X
CARLOS EDUARDO	LEÓN CELIS	X	---
OSCAR DE JESÚS	MARÍN	X	---
JUAN CARLOS	MARTINEZ GUTIERREZ	X	---
JOSÉ IGNACIO	MESA BETANCUR	---	---
VICTOR HUGO	MORENO BANDEIRA	X	---
TELESFORO	PEDRAZA ORTEGA	X	---
HERNÁN	PENAGOS GIRALDO	---	---
PEDRO PABLO	PÉREZ PUERTA	X	---
AUGUSTO	POSADA SANCHEZ	---	---
JUAN CARLOS	SÁNCHEZ FRANCO	X	---
IVÁN DARIO	SANDOVAL PERILLA	X	---
ALBEIRO	VANEGAS OSORIO	---	---
CARLOS ALBERTO	ZULUAGA DÍAZ	X	---

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, y escuchadas las explicaciones del ponente Carlos Eduardo León Celis, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 768 de 2013, pág. 20 se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la comisión si quiere que este proyecto sea ley de la República, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La mesa directiva designo al Honorable Representante Carlos Eduardo León Celis para rendir informe de ponencia en segundo debate dentro del término reglamentario.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 23 de octubre de 2013, Acta número 18.

Publicaciones reglamentarias:

- Texto proyecto ley *Gaceta del Congreso* número 734 de 2012.
- Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* número 230 de 2013.
- Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* número 380 de 2013.
- Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 768 de 2013.

La Secretaria General, Comisión Segunda Constitucional Permanente,

Pilar Rodríguez Arias.

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., noviembre 21 de 2013

Autorizamos el informe de ponencia para segundo debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela'**, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I 'Tratamiento arancelario preferencial'. Anexo II 'Régimen de origen'. Anexo III 'Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología'. Anexo IV 'Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias'. Anexo V 'Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola'. Anexo VI 'Mecanismo de solución de controversias',

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 30 de octubre de 2013, Acta número 19.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo

número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 23 de octubre de 2013, Acta número 18.

Publicaciones reglamentarias:

- Texto proyecto ley *Gaceta del Congreso* número 734 de 2012.

- Ponencia primer debate Senado *Gaceta del Congreso* número 230 de 2013.

- Ponencia segundo debate Senado *Gaceta del Congreso* número 380 de 2013.

- Ponencia primer debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 768 de 2013.

El Presidente,

Telésforo Pedraza Ortega.

La Secretaria General, Comisión Segunda,

Pilar Rodríguez Arias.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.

1.1.

UJ-2376/13

Bogotá D. C.

Honorable Representante

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Ciudad.

Ref.: Proyecto de ley número 026 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor.*

Respetado Presidente:

Por medio de la presente me permito manifestar la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con la ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 026 de 2013 Cámara,** *por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor,* en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto a creación de una estampilla para:

“(…) establecer nuevos parámetros en la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor; con el objeto de garantizar la protección a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad o en estado de indigencia o extrema pobreza, a través de la prestación de servicios por parte de instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro denominados Centros Vida y Centros de Bienestar del Adulto Mayor, que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida”¹.

Respecto a la naturaleza de las estampillas, la Corte Constitucional acogiendo los pronunciamientos del Consejo de Estado en Sentencia C-768/10, explicó:

*“...Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de **“tasas para fiscales”**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones para fiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas para fiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social...”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

El texto de proyecto de ley coincide buena parte con las características de la definición de las estampillas a las que hace alusión la jurisprudencia transcrita, en tanto que como bien se expone participan de la naturaleza de las contribuciones para fiscales y de las tasas con lo cual debe ser catalogado dentro de la especie de los tributos de “tasa para fiscal”. En el presente caso, el tributo que se busca crear parece contar con los elementos esenciales exigidos para todo tributo, aplicable sobre todo a la *prestación de servicios por parte de instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro*, el cual se encuentra dotado de un beneficio específico por la utilización de servicios de aprovechamiento común, tal como lo es la atención del adulto mayor.

¹ *Gaceta del Congreso* 640 de 2013.

Ahora bien, de acuerdo con la investigación realizada por la firma Javier Hoyos Asesores, Gestión Legislativa y Gobierno, S. A., en el año 2009, denominado “LAS ESTAMPILLAS ¿Qué hacer?”, existen más de 64 leyes expedidas creando o autorizando estampillas, y hasta el año 2010, se han presentado más de 35 proyectos de ley de este tributo.

Así mismo, dicho estudio señala que la Honorable Corte se ha pronunciado en más de cincuenta (50) ocasiones sobre demandas contra leyes que crean estampillas, lo que muestra el alto grado de inconformidad contra su establecimiento. En efecto, los demandantes alegan que estas tasas parafiscales rompen el principio tributario de la igualdad por presentarse respecto de los ciudadanos que habitan en una jurisdicción y no frente a los de otras distintas, o para el caso de la presente iniciativa, de un sector de la economía, frente a los otros.

De hecho, la petición que en reiteradas oportunidades ha realizado la Procuraduría General de la Nación, en sus intervenciones con ocasión de las mencionadas demandas, ha sido que se “exhorte al Congreso para que expida una ley que señale los parámetros generales, los objetivos y los límites para la emisión de estampilla (...), que permitan un manejo macroeconómico coherente del tema tributario”, y añade:

“(…)

“más allá de un problema de técnica legislativa, se trata de una desviación de la función del Congreso como director del régimen tributario de un Estado Unitario (artículo 1° de la Constitución Política), en el cual la autonomía de las entidades territoriales está sujeta a la Constitución y a la ley (artículo 287 C.P.). Carece de razonabilidad el expedir leyes ad hoc para autorizar con carácter particular y concreto la emisión de cada estampilla sin que existan siquiera parámetros generales para tal autorización. Por ende urge que el congreso cumpla su función observando un mínimo de coherencia legislativa. Es decir, así como a través de leyes de carácter general y abstracto, se regulan los criterios para el manejo de los tributos que perciben las entidades territoriales por concepto de loterías, consumo de licores, peajes, impuesto de industria y comercio, impuesto predial, entre otros, de igual manera debe regularse la emisión y administración de los recursos provenientes de estampillas, pues resulta contrario a los principios de economía y eficiencia legislativa que el Congreso deba expedir una ley para cada caso concreto”.

(…)”².

Así mismo, desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de

este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal. En efecto, abre la puerta para que otros sectores con necesidades crecientes de recursos soliciten una contribución similar a la propuesta en esta iniciativa, lo cual podría comprometer el cumplimiento de las metas fiscales en el mediano plazo.

Al respecto, es importante indicar si con el proyecto de ley se pretende derogar las Leyes 687 de 2001 “*por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones*” y 1276 de 2009 “*A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida*”, que adoptan una estampilla para el bienestar del adulto mayor, con el fin de brindar mayor certeza respecto de su aplicación.

De ser así, las normas adoptadas por las entidades territoriales en virtud de las leyes derogadas, mantendrán su vigencia por un plazo prudencial durante el cual deberán expedirse los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales mediante las cuales se adopte la estampilla en los términos de la nueva ley; lo anterior, con la finalidad de evitar que frente a los actos administrativos expedidos al amparo de las leyes que se deroguen, se vean afectados de manera inmediata por el fenómeno del decaimiento por la pérdida de fundamentos de derecho.

De otra parte, en el artículo 3° del proyecto, se establece que la estampilla será un “*recurso de obligatorio recaudo*”, frente a lo cual debe señalarse que ello puede implicar un desconocimiento de la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales de conformidad con el artículo 287 Superior, frente a la facultad impositiva de las entidades territoriales, pues tal facultad implica la decisión de adoptar o no un determinado tributo en la jurisdicción de la entidad territorial. A este respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, indicando:

“[...] 13. En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes,³ de manera clara e inequívoca.⁴ Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, este puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar; puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual

³ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, C-084 de 1995 y C-978 de 1999, entre otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

² Sentencia C-873 de 2002.

las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto⁵ y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley⁶ [...]”⁷. Por su parte, en idéntico sentido el Consejo de Estado señaló: “[...] Cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado, hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De ahí que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución [...]”.

Así, lo que se pretende hacer ver es que no resulta ajustado a la Constitución Política imponer a las entidades territoriales la adopción de un determinado tributo, pues con ello se desconoce su facultad impositiva.

En el artículo 4º, no se entiende el por qué se hace referencia al “valor anual a recaudar” pues en ninguna parte del proyecto se fija valor alguno que permita evidenciar un límite en el recaudo que deba ser verificado anualmente. En lo que a la tarifa se refiere, se considera que no hay justificación alguna para establecer tarifas mínimas diferenciadas en razón a la categoría del municipio, pues los actos gravados son los mismos, caso particular de los contratos.

Frente a las definiciones del artículo 8º, en especial la que contiene el “Centro de Vida”, se propone una redacción similar a la que se ofrece para el “Centro de Bienestar”, en el entendido de evidenciarla naturaleza jurídica (pública o privada), la descripción de los proyectos a ejecutar

⁵ Esta condición fue expuesta en la Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería, en la cual se señaló: En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están, en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-227 de 2002 M.P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

y la infraestructura física donde se prestarán los servicios ofrecidos, pues aunque hace referencia a “procedimientos, protocolos e infraestructura”, no se constatan dichos enunciados.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa pone en consideración los argumentos expuestos, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa, siempre con responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

Mauricio Cárdenas Santamaría,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

con copia a: Honorable Representante Gerardo Tamayo Tamayo- Autor/Ponente

Honorable Representante Raymundo Elías Méndez Bechara - Ponente

Honorable Representante Carlos Uriel Naranjo Vélez - Ponente

Honorable Representante Libardo Antonio Taborda castro - Ponente

Dr. Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre dentro del expediente.

* * *

**CARTA DE COMENTARIOS DEL
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 254 DE 2013 CÁMARA**

por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones.

1.1.

UJ -1511/13

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Concepto **Proyecto de ley número 254 de 2013 Cámara**, *por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones*”. (Rad. N° 1-2013-038986).

Respetado Presidente:

Atendiendo el asunto de la referencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se permite realizar los siguientes comentarios:

Sea lo primero señalar que de conformidad con el artículo 151 de la Constitución Política y de conformidad con la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional se ha señalado que “aquellas materias que no hayan sido objeto de señalamiento expreso por parte del constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la

competencia del legislador ordinario"¹. Razón por la cual, no es claro para esta Cartera que si bien el título del proyecto se enuncian como *normas orgánicas en materia de impuesto territorial de estampillas*, de conformidad con el contenido del artículo 151 de la Constitución no tiene el carácter de ley orgánica, pues no se encuentra taxativamente señalado en la norma constitucional como de las leyes que deban tener trámite de ley orgánica.

Así mismo, se pone de presente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no encuentra conveniente la proliferación de proyectos de impuestos territoriales de estampillas, por lo que en términos generales, debe precisarse que si bien el proyecto se dirige a regular la facultad impositiva de las entidades territoriales en relación con las estampillas, se considera que, más allá de delimitar los elementos estructurales de las estampillas (elementos que en su mayoría regulan las leyes que las crean de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política), deberían establecerse criterios dirigidos al legislador de manera que se morigere la expedición de las estampillas por parte del mismo Congreso de la República. Es decir, que, lo que se sugiere es que se fije un marco que regule la actividad legislativa en torno a la producción de leyes que establezcan estampillas, pues lo que ha generado los inconvenientes en torno a este impuesto no es propiamente el desarrollo normativo que le han dado las corporaciones administrativas territoriales, sino la multiplicidad de estampillas que gravan un mismo acto, fundada, se insiste, en la excesiva expedición de leyes que crean estampillas para todos los sectores (salud, vivienda, educación, deporte, etc.).

En este orden de ideas, los criterios de escogencia y determinación de los elementos estructurales deben dirigirse al legislador, de suerte que se dé estricta aplicación a los mandatos del artículo 338 de la Constitución Política en el sentido de definir desde la misma ley todos y cada uno de tales elementos de una manera inequívoca.

Así mismo, el marco regulatorio debería procurar la unificación por destinación a determinados sectores de este tipo de impuestos, así como una distribución precisa del ingreso, de manera que se autorice la expedición de una única estampilla para cada uno de los sectores a los que tradicionalmente se han dirigido y se evite la dispersión y la creación puntual para determinadas entidades.

Sin perjuicio de lo anterior, en adelante se presentan algunos comentarios relativos al articulado del proyecto:

1. IMPUESTO TERRITORIAL DE ESTAMPILLA

El proyecto se refiere de manera puntual al *"impuesto territorial de estampillas"*, lo que

daría a entender que se está haciendo referencia a un impuesto ya existente previamente creado por el legislador, situación que no resulta del todo cierta, pues si bien las estampillas han sido consideradas como un impuesto, cada una de ellas representa una individualidad ligada con el sector o destino para el que se crea, *verbi gratia*, estampilla Pro Desarrollo, Pro Cultura, Pro Hospital Universitario, Pro Universidad del Valle, etc. En consecuencia, debe precisarse que lo que se esté delimitando es el ejercicio de la facultad impositiva de las entidades territoriales en relación con cada una de las estampillas que previamente cree el legislador, de manera que no exista confusión y se interprete que lo que se está es autorizando a las asambleas y concejos para desarrollar un impuesto genérico denominado *"impuesto territorial de estampillas"*, interpretación que se ve maximizada con la redacción de la *'autorización legal'* a que se refiere el artículo 3° del proyecto.

2. DEFINICIÓN ESTAMPILLA

En relación con la definición de Estampilla a que hace se refiere el artículo 2°, no es claro que esta definición sea para los efectos de esa ley. Se debería precisar que se trata de un impuesto de carácter documental que grava los actos, contratos o negocios jurídicos en los que participe directamente la entidad territorial, y que se precise si ello involucra tanto al sector central como al descentralizado, pues al referirse a *"entidades que conforman el presupuesto anual"* podría entenderse excluidas aquellas descentralizadas con autonomía presupuestal, que en tal virtud no hacen parte del presupuesto de la entidad territorial.

3. SUJETO PASIVO

Respecto del artículo 6°, en cuanto al Sujeto Pasivo, debe precisarse si ello involucra a las entidades descentralizadas con autonomía presupuestal. Además, resultaría conveniente que se haga mención expresa a personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos, etc.

4. HECHO GENERADOR

En lo que hace al hecho generador, debe ponerse de presente que los actos, contratos o negocios jurídicos, así como los documentos dentro de los trámites, son el objeto imponible, más no el hecho generador. En consecuencia, el hecho generador debe estructurarse desde la perspectiva de un supuesto de hecho, esto es la suscripción, la solicitud de documentos, etc.

5. BASE GRAVABLE

En lo que respecta a la base gravable, no existe claridad cómo se define esta en aquellos casos en los que no existe la posibilidad de determinar una cuantía. Se debe aclarar que en esos casos, en los que el acto en sí no la tenga, como por ejemplo en la solicitud de un paz y salvo, una certificación, etc., se establezcan un valor absoluto único que no esté ligado a ninguna cuantía, el cual podría ser, a título de ejemplo, en salarios

¹ Sentencia C-579 de 2001 MP, Eduardo Montealegre.

mínimos diarios u otra fórmula de actualización automática.

6. PROHIBICIONES

En cuanto a las prohibiciones de que trata el artículo 10 deberá incluirse la de imponer estampillas sobre objetos o industrias gravados por la ley, tal como lo dispone, para el caso de los departamentos, el artículo 75-1 del Decreto 1222 de 1986. Adicionalmente, deberían fijarse los criterios para determinar la preferencia en aquellos casos de existencia de más de dos estampillas que graven a un mismo acto, tal como lo señala el inciso segundo de este artículo.

Por último, me permito reiterar la voluntad de este Ministerio de colaborar con la actividad legislativa y el cabal cumplimiento del deber legal que atañe a esta entidad de manifestar la posición respectiva sobre los proyectos de ley que se encuentren en trámite legislativo.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santamaría,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia a:

Honorable Representante Fabio Raúl Amín Salame -Autor-Ponente

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez - Autor

Honorable Representante Hernando Alfonso Clavijo Clavijo - Autor

Honorable Representante Jaime Enrique Serrano Pérez -Autor

Honorable Representante John Sudarsky - Autor

Honorable Representante Simón Gaviria Muñoz -Autor - Ponente

Honorable Representante Eduardo Enrique Pérez Santos - Autor

Honorable Representante Luis Antonio Serrano Morales - Autor

Honorable Representante José Joaquín Camelo Ramos-Autor

Honorable Representante Nancy Denise Castillo García - Autor

Honorable Representante Jaime Enrique Contreras - Autor

Honorable Representante Heriberto Escobar González - Autor- Ponente

Honorable Representante Ángel Custodio Cabrera Báez - Autor

Honorable Representante David Alejandro Barguil Assis - Autor

Honorable Representante John Jairo Cárdenas Morán - Autor

Honorable Representante Carlos Julio Bonilla Soto -Autor

Honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chaux - Ponente

Honorable Representante León Darío Ramírez Valencia - Ponente

Honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez- Ponente

Honorable Representante Carlos Uriel Naranjo Vélez - Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Secretario General Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 965 - Martes, 26 de noviembre de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 110 de 2013 Cámara, por la cual se establece una contribución paraafiscal, se crea el Fondo de la Floricultura y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 329 de 2013 Cámara, 145 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela’, suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de noviembre de 2011”, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscrito en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I ‘Tratamiento arancelario preferencial’. Anexo II ‘Régimen de origen’. Anexo III ‘Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y la metrología’. Anexo IV ‘Medidas sanitarias, zoonosanitarias y fitosanitarias’. Anexo V ‘Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola’. Anexo VI ‘Mecanismo de solución de controversias’..... 8

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 026 de 2013 Cámara, por medio de la cual se establecen nuevos parámetros para la atención y distribución de la estampilla para el bienestar del adulto mayor 16

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 254 de 2013 Cámara, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones..... 18