



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 1008

Bogotá, D. C., miércoles, 1º de diciembre de 2010

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112
DE 2010 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece una regla fiscal
y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante
PEDRO MARY MUVDI ARANGUENA
Presidente
Comisión Cuarta
Cámara de Representantes
Ciudad
Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

1. ANTECEDENTES

El día 30 de septiembre de 2010, el Gobierno Nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*, todo de conformidad con el artículo 375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El Gobierno Nacional presenta el proyecto de ley *por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones* con una estructura lógica, la cual consiste en definir su objeto, las definiciones para la debida interpretación de la ley, la regla fiscal como tal, y algunos ajustes normativos, así como obligaciones al Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de dicha regla, asegurando una responsabilidad en el gasto y un debido manejo macroeconómico. Ade-

más, contiene normas y mecanismos que coadyuvan con dicho cumplimiento, así como controles y seguimiento al mismo.

En efecto, se establece como objeto el de “*expedir normas orgánicas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país*”, objeto claro y ambicioso que define el criterio que el Gobierno Nacional tiene para presentar el presente proyecto de ley al Honorable Congreso de la República.

Se define el ámbito de aplicación al Gobierno Nacional Central, entendido como el conjunto de entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación con situación de fondos en el Tesoro Nacional, en el cual se excluyen por ejemplo las Entidades Territoriales, pues ellas cuentan hoy con normas que regulan su planeación y ejecución presupuestal, las cuales han tenido una aplicación exitosa y no requieren de modificación o ajuste alguno.

Las definiciones que se establecen en el artículo 3º cobran una importancia sustancial para la interpretación y aplicación de lo que en el proyecto se estipula, pues se constituyen como conceptos nuevos que sirven de herramientas para que la Regla Fiscal se implemente.

El artículo 5º es, verdaderamente, el corazón del proyecto de ley, estableciéndose en él la Regla fiscal como tal, la cual consiste en una meta de déficit en el balance fiscal estructural, definido en el artículo 3º mencionado, que debe cumplir el Gobierno Nacional Central, teniendo en cuenta un periodo de transición. Consecuentemente, se establece la obligación de ajustar todos los instrumentos de política fiscal a dicha regla, en el artículo 4º, y se materializa la regla a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Como un mecanismo para cumplir dicha Regla, en los artículos 8º, 9º, 10 y 11 se establecen normas que aseguran el cumplimiento de las metas en el gasto, a través de diferentes instrumentos.

El artículo 6º establece la autorización al Gobierno Nacional para adoptar programas de gasto en un marco de política contracíclica, en todo caso, limitado en tiempo y cuantía, de tal manera que se utilice el me-

canismo cuando la economía requiera un impulso fiscal para estabilizar el crecimiento económico y evitar deterioros en el mercado laboral y en los indicadores sociales. Asimismo, el artículo 12 enumera los casos en que el Gobierno Nacional puede apartarse del cumplimiento de la Regla Fiscal, en general, por situaciones absolutamente excepcionales.

Los artículos 13 y 14 establecen mecanismos de apoyo y control al Gobierno Nacional para el debido cumplimiento de la Regla, haciendo parte de dichos controles al Honorable Congreso de la República como escenario ideal para la discusión política y económica frente al seguimiento y cumplimiento de lo dispuesto en la ley.

Finalmente, el artículo 15 crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, el cual se nutrirá de los ahorros que resulten de la aplicación de la regla. Dichos recursos, en todo caso, podrán ser utilizados para el servicio de la deuda y para adelantar programas de política contracíclica, cuando así las circunstancias lo exijan.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que el proyecto de ley se basa en las siguientes ideas:

- Implementación de una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, para consolidar el proceso de ajuste fiscal realizado a lo largo de la última década.
- A pesar de que existe normatividad para la responsabilidad fiscal, se requieren herramientas adicionales que permitan fortalecer el manejo futuro de las finanzas del Estado.
- La regla fiscal propuesta para el Gobierno Nacional Central permitirá garantizar el papel contracíclico de la política fiscal y contribuirá a la administración de los recursos minero-energéticos que se espera percibir en los próximos años, minimizando los efectos que pueda tener dicha situación en sectores con alta sensibilidad a la tasa de cambio. En este sentido, el fondo de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal tendría un papel importante.
- La regla fiscal contribuirá a la estabilidad macroeconómica, minimizará la volatilidad del ciclo económico y permitirá seguir una senda de crecimiento sostenido.
- Mayor credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal, afianzando la coordinación con la política monetaria.
- La regla fiscal servirá de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país, dada la generación de ahorro público y reducción de la deuda pública.

Sobre los anteriores elementos, que fueron presentados por el Gobierno Nacional en el proyecto que nos ocupa, los ponentes compartimos la idea de dicha propuesta, en tanto que se trata de un instrumento de política fiscal para el denominado Gobierno Nacional Central que permitirá consolidar el proceso de ajuste fiscal realizado durante la última década garantizando el papel contracíclico de la política fiscal y contribuyendo a la estabilidad macroeconómica, garantizando el acceso de la población a los bienes y servicios a los que tiene derecho, especialmente la de menores ingresos.

En este sentido, este proyecto de ley tiene por objeto la implementación de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), considerando que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para asegurar que el balance estructural total del GNC no supere un déficit anual de 2.0% del PIB. De tal forma que el Gobierno seguirá una senda de reducción del déficit estructural total entre los años 2011 y 2014 hasta alcanzar en el

año 2015 la meta mencionada previamente. Además, el GNC tendrá unas reglas complementarias de límites al crecimiento del gasto, lo cual permitirá cumplir con la meta de balance estructural, considerando especialmente que el gasto estructural debe ser concordante con la evolución del ingreso estructural.

Adicionalmente, como se menciona en la exposición de motivos, el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Igualmente, los ahorros generados por la implementación de la regla estarán dirigidos a un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica, que contribuye a los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la implementación de una política contracíclica.

Los ponentes resaltamos que el propósito de la regla fiscal es el de asegurar un nivel sostenible de deuda pública, permitir un manejo contracíclico de la política fiscal, y facilitar la coordinación fiscal y monetaria en el diseño de la política económica. Así mismo, se espera que contribuya a aliviar los efectos de la volatilidad cambiaria sobre diferentes actividades de la economía, en especial el sector transable, en la medida en que le permitirá al Gobierno Nacional administrar eficientemente los recursos excedentarios que se generen por un posible auge minero-energético. Estos objetivos redundan en beneficio de la población y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Por otra parte, la implementación de una regla fiscal permitirá suavizar el comportamiento del ciclo económico colombiano, teniendo en cuenta que las bonanzas de recursos en el pasado han estado relacionadas con posteriores recesiones acentuadas, caracterizadas por mayor desempleo, quiebra de empresas y deterioro de los indicadores sociales. La regla fiscal contribuirá a la estabilidad macroeconómica, minimizará la volatilidad del ciclo económico y permitirá seguir una senda de crecimiento sostenido.

También una regla fiscal además de afianzar la disciplina necesaria para manejar la hacienda pública, ha constituido una estrategia de fortalecimiento institucional empleada tanto por las economías industrializadas como por las emergentes. Con la adopción de reglas fiscales bien diseñadas, caracterizadas por su sencillez, flexibilidad, viabilidad y transparencia para su aplicación y monitoreo, entre otros elementos, los países buscan reforzar su institucionalidad, para ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal.

Como se menciona con detalle en la exposición de motivos del proyecto de ley, si bien ha mejorado la normativa para el manejo sano de las finanzas públicas, como es el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), aún persisten inflexibilidades presupuestales que dificultan el manejo contracíclico de la política fiscal y que explican en buena medida el desequilibrio fiscal del Gobierno Nacional Central. Esto muestra que se requieren herramientas adicionales que permitan fortalecer el manejo futuro de las finanzas del Estado.

Por ello, los ponentes consideramos que el presente proyecto de ley contiene los principales elementos que permitirán definir la implementación de una regla fiscal para el país que servirá para fortalecer la sostenibilidad fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica, permitiendo que los ciudadanos se beneficien de su logro, al generar un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo.

3. TRÁMITE

Tal y como lo establece su artículo 16, el presente proyecto de ley incorpora normas de contenido orgánico en sus artículos 4°, 7°, 8°, 10 y 11, incluida también la derogatoria del artículo 15 de la Ley 179 de 1994, razón por la que el trámite de aprobación de tales normas debe ajustarse a las disposiciones que rigen las leyes orgánicas, a saber los artículos 204 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992.

4. TEXTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, luego de oídas diferentes posiciones sobre este proyecto de ley, y de atender las explicaciones que sobre el particular ha ofrecido el Gobierno Nacional, proponemos algunas modificaciones al proyecto radicado, para este primer debate, las cuales se explican y detallan a continuación.

En primer lugar, se propone una modificación al artículo 3° con el propósito de establecer con mayor claridad la definición de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central junto con algunas precisiones en las definiciones de balance fiscal estructural, un cambio en los conceptos de ingresos estructurales y gasto total estructural por ingreso estructural y gasto estructural, respectivamente, y un ajuste en la definición de balance fiscal total, ya que se suprime lo relacionado con gastos de operación comercial. De esta forma, el texto modificado quedaría de la siguiente manera:

Artículo 3°. Definiciones. Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Balance Fiscal Total:** *Es el resultado de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión, y el pago de intereses;*

b) **Balance Fiscal Estructural:** *corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero energética y por otros efectos de naturaleza similar. Alternativamente, también equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central;*

c) **Ingreso Estructural:** *son los ingresos totales que percibe el Gobierno Nacional Central, una vez se descuenta el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;*

d) **Ingreso Total:** *equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;*

e) **Gasto Total:** *Corresponde a la suma del gasto total estructural y el gasto contracíclico;*

f) **Gasto Estructural:** *Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo. Los gastos totales estructurales no podrán superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total, establecida por el Gobierno Nacional. Se incluyen dentro de esta categoría los gastos asociados a las rentas de destinación específica;*

g) **Gasto Básico:** *Es el monto mínimo de recursos requerido para garantizar la prestación y el sostenimiento de los servicios y programas a cargo del Gobierno Nacional Central y el pago de intereses del servicio de la deuda;*

h) **Gasto Nuevo:** *Es el gasto requerido para la expansión y/o creación de nuevos programas y servicios prestados por el Gobierno Nacional Central, en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente;*

i) **Gasto Contracíclico:** *Gasto temporal para estabilizar la economía, según se autoriza en el artículo 6 de la presente ley.*

Igualmente, se propone una modificación en la meta de balance estructural del Gobierno Nacional Central, la cual pasaría de un déficit estructural de 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) planteado en el proyecto radicado, a un déficit estructural de 2% del PIB, con el propósito de que el ajuste previsto en los próximos años no establezca restricciones sustanciales en el diseño de la política fiscal y se cumpla con las metas previstas. Es importante enfatizar que esta nueva meta de déficit sigue siendo compatible con los objetivos de reducción de la deuda pública y sostenibilidad de las finanzas públicas. El artículo modificado quedaría así:

Artículo 5°. Regla Fiscal. *El Gobierno Nacional deberá adoptar las medidas fiscales necesarias para que el Balance Estructural Total del Gobierno Nacional Central no supere un déficit anual de 2,0% del Producto Interno Bruto.*

Parágrafo transitorio. *Entre los años 2011 a 2014, el Gobierno Nacional seguirá una senda de reducción gradual del déficit estructural del Gobierno Nacional Central, hasta alcanzar en el año 2015 los niveles exigidos por esta ley.*

Adicionalmente, se propone una modificación al artículo 6° de la presente ley, precisando el periodo durante el cual habría gasto contracíclico y los criterios que se tienen en cuenta para su implementación. De tal forma que el artículo modificado quedaría así:

Artículo 6°. Gasto contracíclico. *El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se estime que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se registre una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 25% de dicha brecha.*

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un periodo de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho periodo la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo. El CONFIS definirá los montos y la trayectoria de su desmonte considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general. Este concepto de gasto será aprobado por el Consejo de Ministros, previo aval del CONFIS y deberá especificarse de manera separada y detallada en el Mensaje Presidencial que acompaña la presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

Por su parte, se plantea la adición de un inciso al artículo 8°, el cual garantiza una evaluación permanente del gasto básico de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, considerando su eficiencia, impacto y necesidad, a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Dicha evaluación fortalece el proceso de diseño presupuestal y el cumplimiento de la meta de balance estructural del Gobierno Nacional Central. Por consiguiente, el artículo mencionado quedaría de la siguiente manera:

Artículo 8°. *El Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará*

el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

Los sectores que componen el Presupuesto General de la Nación presentarán propuestas de gasto de mediano plazo, para ser incorporadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En dichas propuestas, se deberá diferenciar el componente de gasto básico y el componente de gasto nuevo. Cada sector deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación del impacto esperado de cada uno de los programas incluidos en el componente nuevo de su propuesta de presupuesto de gastos, de acuerdo con instrucciones que para el efecto impartan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con sus competencias.

El Departamento Nacional de Planeación solicitará a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación una evaluación de los componentes del gasto básico y realizará las modificaciones que sean pertinentes.

Igualmente, la adición de un inciso al artículo 9° con el propósito de precisar que el gasto nuevo, especialmente en nuevos proyectos de inversión o programas especiales de alto impacto económico y social, puede convertirse en gasto básico, y tendrá vigencia en este último dependiendo de la ejecución de dicho proyecto o programa. En este sentido, el artículo quedaría planteado de la siguiente manera:

Artículo 9°. Bolsa concursable para el gasto nuevo. Cada año, en desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo y dentro del proceso de programación del presupuesto, se constituirá, previo a la presentación del proyecto de ley de presupuesto, una Bolsa concursable para el gasto nuevo para financiar aquellos gastos que, a criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, conlleven mayor impacto social y económico.

El monto de la Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo ascenderá al monto dado por la diferencia entre el tope de gasto total estructural y la suma de las demandas de gasto básico de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación, siempre que esta sea positiva. El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento.

En el evento en el que el tope de gasto estructural resulte ser inferior a las demandas de gasto básico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, propondrán una reducción de las demandas de gasto básico, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente. El monto así reducido se entenderá como permanente, y no podrá ser introducido en el componente de gasto básico de futuros anteproyectos de gasto.

Los proyectos de inversión o programas especiales de alto impacto económico y social con gasto nuevo pueden hacer parte del gasto básico en periodos posteriores a su aprobación, los cuales tendrán un periodo de vigencia equivalente al periodo requerido para su desarrollo.

Finalmente, se realiza una mayor precisión que facilitaría la implementación de la regla fiscal cuando se presenta un incumplimiento de la meta de balance estructural del Gobierno Nacional Central. En dicho caso,

el Gobierno Nacional tendrá un período máximo de dos años para ajustar dicha discrepancia y asegurar el cumplimiento de la meta establecida. Por consiguiente, el artículo quedaría de la siguiente manera:


Artículo 13. Informes. El Gobierno Nacional, a más tardar en mayo de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5° de la presente ley.

En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente sus razones, y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discrepancia registrada por este incumplimiento, si el déficit estructural observado es mayor que la meta de déficit estructural anual, se ajustará en un periodo de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.

Proposición

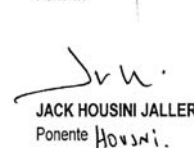
Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.


PEDRO MARÍA ALVARANGURENA
Coordinador ponente


MIGUEL AMIN ESCAF
Ponente


EDUARDO A. DÍAZ GRANADOS
Ponente


LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS
Ponente


JACK HOUSINI JALLER
Ponente Housini.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, integrado por los recursos del Presupuesto General de la Nación con situación de fondos en el Tesoro Nacional y los que para el efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

Artículo 3°. *Definiciones.* Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

j) **Balance Fiscal Total:** Es el resultado de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión, y el pago de intereses;

k) **Balance Fiscal Estructural:** corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Alternativamente, también equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central;

l) **Ingreso Estructural:** son los ingresos totales que percibe el Gobierno Nacional Central, una vez se descuenta el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares;

m) **Ingreso Total:** equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares;

n) **Gasto Total:** Corresponde a la suma del gasto total estructural y el gasto contracíclico;

o) **Gasto Estructural:** Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo. Los gastos totales estructurales no podrán superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total, establecida por el Gobierno Nacional. Se incluyen dentro de esta categoría los gastos asociados a las rentas de destinación específica;

p) **Gasto Básico:** Es el monto mínimo de recursos requerido para garantizar la prestación y el sostenimiento de los servicios y programas a cargo del Gobierno Nacional Central y el pago de intereses del servicio de la deuda;

q) **Gasto Nuevo:** Es el gasto requerido para la expansión y/o creación de nuevos programas y servicios prestados por el Gobierno Nacional Central, en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente;

Gasto Contracíclico: Gasto temporal para estabilizar la economía, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 4°. El Marco Fiscal de Mediano Plazo es el instrumento a través del cual el Gobierno Nacional materializa la regla fiscal en los términos de la presente ley, en la medida en que establece una trayectoria anual del gasto total.

El Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben observar y ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Con excepción del periodo de transición establecido en el artículo 5° de la presente ley, los gastos totales estructurales evolucionarán a través del tiempo, en consonancia y limitados por los ingresos estructurales. Los gastos totales estructurales no podrán superar a los ingresos estructurales, en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total establecida.

Parágrafo. La ley del Plan Nacional de Desarrollo y la ley anual de Presupuesto no podrán modificar las metas anuales fijadas por la regla fiscal.

Artículo 5°. *Regla Fiscal.* El Gobierno Nacional deberá adoptar las medidas fiscales necesarias para que el Balance Estructural Total del Gobierno Nacional Cen-

tral no supere un déficit anual de 2,0% del Producto Interno Bruto.

Parágrafo Transitorio. Entre los años 2011 a 2014, el Gobierno Nacional seguirá una senda de reducción gradual del déficit estructural del Gobierno Nacional Central, hasta alcanzar en el año 2015 los niveles exigidos por esta ley.

Artículo 6°. *Gasto Contracíclico.* El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se estime que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se registre una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 25% de dicha brecha.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo. El CONFIS definirá los montos y la trayectoria de su desmonte considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general. Este concepto de gasto será aprobado por el Consejo de Ministros, previo aval del CONFIS y deberá especificarse de manera separada y detallada en el Mensaje Presidencial que acompaña la presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

Artículo 7°. El artículo 8° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

“Principio de sostenibilidad y estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.

Artículo 8°. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

Los sectores que componen el Presupuesto General de la Nación presentarán propuestas de gasto de mediano plazo, para ser incorporadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En dichas propuestas, se deberá diferenciar el componente de gasto básico y el componente de gasto nuevo. Cada sector deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación del impacto esperado de cada uno de los programas incluidos en el componente nuevo de su propuesta de presupuesto de gastos, de acuerdo con instrucciones, que para el efecto, impartan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con sus competencias.

El Departamento Nacional de Planeación solicitará a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación una evaluación de los componentes del gasto básico y realizará las modificaciones que sean pertinentes.

Artículo 9°. *Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo.* Cada año, en desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo y dentro del proceso de programación del presupuesto, se constituirá, previo a la presentación del

proyecto de ley de presupuesto, una Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo para financiar aquellos gastos que, a criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, conlleven mayor impacto social y económico.

El monto de la Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo ascenderá al monto dado por la diferencia entre el tope de gasto total estructural y la suma de las demandas de gasto básico de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación, siempre que esta sea positiva. El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento.

En el evento en el que el tope de gasto estructural resulte ser inferior a las demandas de gasto básico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, propondrán una reducción de las demandas de gasto básico, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente. El monto así reducido se entenderá como permanente, y no podrá ser introducido en el componente de gasto básico de futuros anteproyectos de gasto.

Los proyectos de inversión o programas especiales de alto impacto económico y social con gasto nuevo pueden hacer parte del gasto básico en periodos posteriores a su aprobación, los cuales tendrán un periodo de vigencia equivalente al periodo requerido para su desarrollo.

Artículo 10. El literal d) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994 quedará así:

“d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Artículo 11. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 152 de 1994, así:

“Párrafo. El Plan de Inversiones deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Artículo 12. *Excepciones.* En los eventos extraordinarios, tales como Estados de Excepción, situaciones de desastre o de catástrofes naturales, que afecten de manera grave a la economía nacional, y por tal razón se requiera suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se requerirá el concepto previo del CONFIS.

Así mismo, el CONFIS podrá suspender la aplicación de la regla fiscal ante una situación calificada como grave que comprometa la estabilidad macroeconómica del país.

Artículo 13. *Informes.* El Gobierno Nacional, a más tardar en mayo de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5° de la presente ley.

En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente sus razones, y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discre-

pancia registrada por este incumplimiento, si el déficit estructural observado es mayor que la meta de déficit estructural anual, se ajustará en un periodo de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.

Artículo 14. *Grupo Técnico de Expertos.* El Gobierno Nacional consultará un Grupo Técnico de Expertos independientes, que proveerá las estimaciones sobre los parámetros básicos requeridos por la operación de la regla fiscal.

Este Grupo estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes regiones del país, por miembros de centros de investigación y por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones provistas por los expertos, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

Artículo 15. *Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal.* Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, como un fondo en el Presupuesto Nacional, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tendrá como fuentes los ahorros que resulten de la aplicación de la regla fiscal y sus correspondientes rendimientos.

El fondo tendrá por objeto contribuir a garantizar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la implementación de una política contracíclica. Los recursos también podrán usarse en la amortización por concepto de deuda pública, cuando los niveles de endeudamiento del país así lo ameriten.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración, operación e inversión de los recursos del Fondo.

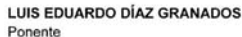
Artículo 16. *Normas orgánicas.* Los artículos 4°, 7°, 8°, 10 y 11, así como la derogatoria al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, contenida en el artículo siguiente, son normas orgánicas.

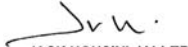
Artículo 17. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2012 y desde su entrada en vigencia deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 15 de la Ley 179 de 1994.


PEDRO MARÍA TRUJILLO ARANGUREN
Coordinador Ponente


MIGUEL AMÍN ESCAF
Ponente


EDUARDO A. DÍAZ GRANADOS
Ponente


LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS
Ponente


JACK HOUSINI JALLER
Ponente Housini.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2010 CÁMARA, 205 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio”, y su “Protocolo”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008.

Honorable Representante
ALBEIRO VANEGAS OSORIO
Presidente Comisión Segunda
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 116 de 2010 Cámara, 205 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el Impuesto sobre la Renta y sobre el Patrimonio” y su “Protocolo”, hechos en Lima (Perú), a los 21 días de mes de noviembre de 2008

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del honorable Cámara de Representantes nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA PRESENTE INICIATIVA

Realizadas las negociaciones del presente Convenio, así como su Protocolo, en la ciudad de Lima (Perú) a los veintiocho (28) días del mes de noviembre, los cuales son objeto de la presente iniciativa, fueron presentados para aprobación por parte del Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional por intermedio de los Ministros de Hacienda Óscar Iván Zuluaga Escobar y de Relaciones Exteriores Jaime Bermúdez Merizalde, el día 26 de noviembre de 2009, radicado este proyecto en la Secretaría General del honorable Senado de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y de los artículos 34 y 54 de la Ley 5ª de 1992, con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

Publicado en la *Gaceta de Congreso* número 1207 de 2009 y con ponencia favorable de los honorables Senadores Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Manuel Enrique Rosero, se presentó la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, conforme a la *Gaceta del Congreso* número 225 de 2010, la cual fue aprobada el 9 de junio del presente año. En aquella ocasión se discutió la relevancia que tienen los Convenios de Doble Tributación en el contexto internacional y cómo nuestro país en el entorno regional se encuentra retrasado en esta materia, de lo cual se establece la necesidad de generar un avance en su suscripción.

Así mismo, dentro de la discusión del contenido del proyecto se centró en la definición de “establecimiento permanente” como determinante de las acciones comerciales locales que generan los tributos por parte de empresas extranjeras, siempre que en el estatuto tributario tal definición no se encuentra establecida plena-

mente, lo que eventualmente daría pie a una posible elusión fiscal.

El Gobierno Nacional aclaró en las discusiones que se surtieron en la Comisión que, si bien el alcance del concepto de establecimiento permanente presenta una serie de interpretaciones más o menos amplias por parte de la doctrina tributaria, dada la ausencia de definición por parte del Estatuto Tributario Nacional, este vacío se surtió con la definición de establecimiento permanente en el artículo 5º del Convenio, así mismo que, las normas nacionales determinan que las sociedades extranjeras como sujeto pasivo sobre quien recaería la obligación tributaria, lo cual se complementa con la definición de sucursal, concepto que se puede asimilar al de establecimiento permanente.

Igualmente se justificó por qué para la presente negociación se acogieron disposiciones que hacen parte del Modelo de la OCDE para los convenios de doble imposición, y cómo se acogen disposiciones propias según las particularidades que se originan de las relaciones comerciales, inversiones, etc.; entre ambas naciones, lo anterior, por cuanto como lo expuso el Gobierno Nacional, no se puede establecer *per se* que la adopción del modelo de la OCDE como método para establecer la doble imposición implique desventajas para el país, ya que los parámetros de negociación y las estrategias adoptadas se ajustan a las condiciones y al sistema tributario nacional.

Aprobado en primer debate la presente iniciativa, en cumplimiento de los artículos 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, los honorables Senadores Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Manuel Enrique Rosero, presentaron ponencia favorable para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, el cual se surtió el 29 de septiembre del presente año.

Surtida la aprobación de la presente iniciativa en la Cámara Alta de la presente Corporación, se remitió al Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes a la que por intermedio de la Secretaría General del honorable Cámara de Representantes, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, así como de los artículos 147, 149, 150, 153 y 183 de la Ley 5ª de 1992, para que se continuara con su trámite legislativo a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, la cual se encarga, entre otros asuntos, de los temas relacionados con tratados públicos y política internacional, como lo es el objeto del presente proyecto de ley.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESENTE PROYECTO DE LEY**2.1 LOS ACUERDOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA TRIBUTARIA Y DE MERCADO INVERSIONISTA**

La apertura de los mercados internacionales, ha rediseñado los modelos de crecimiento y desarrollo de los países emergentes tanto en las medidas referentes al comercio internacional, como en la facilitación de la inversión y la implementación de nuevas empresas nacionales y extranjeras que generen empleo y transferencia de tecnología.

Es así que uno de los obstáculos a la inversión y el comercio internacional es causado por la doble imposición a que están sometidos los nacionales de diversos Estados, convirtiéndose en uno de los factores determinantes al momento de invertir y establecer un flujo de inversiones.

Por ello al momento de realizar una inversión, el inversor debe determinar la utilidad final y qué porcentaje de esta hace parte del componente fiscal, en ambas naciones; razón por la cual, el ámbito tributario hace parte de la lucha de las diferentes naciones en la búsqueda de capitales en el país, como de la necesidad de analizar la interconexión y relación que existe entre los diversos sistemas tributarios a nivel tributario.

Se requiere entonces la necesidad de buscar soluciones en este caso bilaterales con el objetivo de coordinar las pretensiones fiscales, con la finalidad de evitar que los tributos se conviertan en barreras comerciales para el flujo de capitales e inversiones.

Es así que una de las principales herramientas que utiliza un país (especialmente los que se encuentran en vías de desarrollo) para incentivar la creación de nuevas empresas y por supuesto inversión productiva, es el manejo de la imposición tributaria, bien sea a través de políticas flexibles de exención bajo ciertas condiciones, o por medio de instrumentos jurídicos que garanticen reglas de juego claras y transparentes en materia de pago de impuestos.

En este último sentido, los acuerdos de doble tributación como el que nos ocupa en la presente iniciativa, son una herramienta ampliamente utilizada entre los países, siempre que, como es apenas natural por los principios elementales de soberanía tributaria, los regímenes difieren entre las naciones y sus principios de interpretación pueden llevar a que las personas jurídicas tengan que cancelar impuestos en su país de residencia y en el Estado receptor de la inversión, lo cual genera un gran desinterés en el momento de buscar un ambiente de negocios propicio, ya que se convierte en una carga adicional a los distintos costos que cada nación aplica, castigando las oportunidades de retorno.

Debe indicarse que la potestad de los Estados para crear y fijar las bases gravables y demás elementos de los tributos se conserva en cabeza de ellos, y se mantiene la independencia frente al criterio utilizado para delimitar el derecho de un Estado a someter a imposición determinadas rentas o patrimonio; lo que busca este tipo de acuerdos es la distribución de la jurisdicción impositiva de los países, con fundamento en criterios como la residencia, el origen o fuente del ingreso objeto de gravamen. Lo anterior, siempre dentro del objetivo perseguido: que los hechos económicos objeto del tratado no sean sometidos a tributación por dos o más países. En este sentido, los acuerdos para prevenir la doble tributación, no tienen incidencia en los elementos de determinación del tributo tales como costos o deducciones.

Es importante tener en cuenta que los tratados de doble tributación de ninguna manera pueden interpretarse o utilizarse para crear exenciones de impuestos, pues lo que se busca es que si una determinada renta o patrimonio ya tributó en un país determinado, no vuelva a ser objeto de imposición en otro país, sin que de ninguna manera y por efecto del tratado, una renta quede sin tributar en ninguno de los dos Estados.

Por lo anterior, los Acuerdos para Evitar la Doble Tributación ADT' se convierten en el marco normativo mínimo entre los diversos países y evitar que los tributos se conviertan en un obstáculo para el desarrollo económico, así mismo, se convierten en herramienta necesaria para el desarrollo de una política económica exterior en nuestro país.

2.2 LOS ACUERDOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN (ADT) INTERNACIONAL

A. Conceptos y Generalidades

Tal como ha sido considerado en la exposición de motivos conforme al texto de publicación de la presente iniciativa por parte del Gobierno Nacional, uno de los factores que los inversionistas consideran a la hora de establecer una inversión en determinado país es el componente tributario. En este sentido, un factor que puede afectar el establecimiento de la inversión extranjera es el elevado nivel de tributación y la incertidumbre legislativa en este campo, aunados, en el mayor de los casos, al fenómeno de la doble tributación jurídica en la que una misma renta o un mismo bien resultan sujetos a imposición en dos o más países, al aplicársele impuestos similares durante un mismo periodo imponible.

Los efectos económicos a nivel internacional causados por la tributación interna de los diferentes países, ha llevado a la necesidad de buscar soluciones, de carácter unilaterales, bilaterales e incluso multilaterales, con el fin de proporcionar medios para evitar los casos de doble o múltiple imposición.

Puede afirmarse que las consecuencias más notorias del fenómeno de la doble imposición internacional son entre otras, la obstaculización al flujo de inversiones y tecnología entre los diversos países, una carga fiscal excesiva sobre el contribuyente, freno al desarrollo económico y particularmente a las inversiones extranjeras además un incremento acentuado de la evasión tributaria a nivel internacional.

Los acuerdos para regularizar las relaciones impositivas entre los países y evitar el doble gravamen internacional se consolidan como uno de los mecanismos al que recurren los Estados para eliminar la doble imposición y por ende atraer la inversión foránea.

Adicionalmente, merece resaltar que dichos acuerdos brindan seguridad a los contribuyentes, pues proporcionan estabilidad jurídica. Esta estabilidad se traduce en que con la firma de un tratado de esta naturaleza, el inversionista tiene la tranquilidad que las condiciones tributarias pactadas entre los Estados se mantendrán en el tiempo.

En este punto, merece la pena aclarar que los acuerdos para evitar la doble imposición tienen por objeto delimitar el alcance de la potestad tributaria de los Estados. Así, en algunos casos se consagra el derecho de tributación exclusiva por parte de uno de los Estados contratantes o en otros se acuerda compartir tributación entre Estados.

Debe indicarse que la potestad de los Estados para crear y fijar las bases gravables y demás elementos de los tributos se conserva en cabeza de ellos, pues en general, el criterio utilizado para delimitar el derecho de un Estado a someter a imposición determinadas rentas o patrimonio, se funda en distribuir la jurisdicción impositiva de los países con fundamento en criterios como la residencia o el origen o fuente del ingreso objeto de gravamen. Lo anterior, siempre dentro del objetivo perseguido: que los hechos económicos objeto del tratado no sean sometidos a tributación por dos o más países.

En este sentido, los acuerdos para prevenir la doble tributación, no tienen incidencia en los elementos de determinación del tributo tales como costos o deducciones.

Es importante tener en cuenta que los tratados de doble tributación de ninguna manera pueden interpretarse o utilizarse para crear exenciones de impuestos, pues lo que se busca es que si una determinada ren-

ta o patrimonio ya tributó en un país determinado, no vuelva a ser objeto de imposición en otro país, sin que de ninguna manera y por efecto del tratado, una renta quede sin tributar en ninguno de los dos Estados.

De igual manera, en razón de lo que la doctrina ha denominado principio de no agravación, los acuerdos para evitar la doble imposición no son creadores de mayores cargas tributarias pues estos se limitan a distribuir impuestos entre los países sin que tal objetivo tenga como consecuencia gravar a un contribuyente en exceso de lo que las leyes domésticas de los Estados han previsto.

De otra parte, los acuerdos para evitar la doble imposición, de manera general, contienen disposiciones contra la no discriminación entre nacionales y extranjeros así como mecanismos de resolución de controversias mediante un procedimiento amistoso entre los países. Tales acuerdos, además, buscan regular la cooperación internacional a través de mecanismos como el intercambio de información tributaria entre administraciones de impuestos con el objeto de combatir la evasión y el fraude fiscal.

B. Alcance del poder tributario

El poder tributario, definido como la potestad o derecho que detenta un Estado para someter a imposición a sus nacionales o residentes, se encuentra limitado por principios jurídicos que deben ser observados, principios tales como el de legalidad, igualdad, generalidad, y no confiscación. Además, existen limitaciones de orden político derivadas de la coexistencia, dentro de un mismo Estado, de distintas autoridades dotadas de poder tributario (nacional, regional y municipal).

Para determinar la relación jurídica entre el Estado soberano y el sujeto pasivo, aquel determina criterios de vinculación tanto de naturaleza subjetiva como objetiva.

Los primeros –subjetivos– toman en cuenta situaciones o circunstancias atinentes a los sujetos obligados a contribuir, dentro de las que, para el caso en estudio, destacan la nacionalidad, la residencia o la sede de negocios.

Los segundos –objetivos– aluden al hecho generador del tributo, entendido como aquel hecho económico determinado en la ley y que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

Con fundamento en criterios subjetivos como el de la nacionalidad o la residencia los Estados obligan a sus nacionales o residentes a tributar sobre la generalidad de sus rentas –rentas mundiales– y patrimonio, sin atender al lugar en que tales rentas fueron generadas o sin consideración al lugar en que esté ubicado el patrimonio.

Así mismo, atendiendo a criterios objetivos, los Estados gravan todo negocio o actividad desarrollada o en su territorio, esto es, someten a su imposición las rentas generadas en su territorio, es decir, gravan las rentas de fuente nacional.

Como consecuencia de lo anterior, en virtud de la sujeción a imposición sobre rentas mundiales, un residente o nacional de un Estado resulta gravado en el país en el cual es residente o nacional sobre las rentas que ha obtenido en países extranjeros, países que a su turno sometieron a imposición estas mismas rentas por considerarlas rentas de fuente nacional de esos Estados, generándose una doble tributación jurídica internacional.

Es así que, el principio de la fuente somete a impuesto a aquellos ingresos generados dentro del territorio del estado o considerados de fuente nacional según la definición que establezca cada legislación tributaria,

justificado en el poder tributario de cada Estado de gravar los ingresos generados dentro del territorio.

Ahora bien, el principio de renta mundial somete la potestad impositiva del Estado a la existencia de una vinculación o relación del contribuyente con el Estado, razón por la cual todos los ingresos del contribuyente, independientemente de su procedencia están sujetos potencialmente a un impuesto.

Estos principios presentan una serie de conflictos entre normas tributarias y sistemas tributarios, en especial cuando el sujeto pasivo es residente bajo las leyes de dos países.

Ante esta problemática se han propuesto soluciones para evitar la doble tributación internacional, bien sea otorgando a un Estado el derecho exclusivo de gravar las rentas de sus residentes sin importar el lugar del mundo en donde estas han sido generadas, mientras que otra solución propuesta es la del derecho exclusivo de un Estado a gravar las rentas producidas en su territorio, sin tener en cuenta la residencia del beneficiario de tales rentas.

Así lo doble tributación internacional se entiende como el resultado de la aplicación de impuestos similares en dos o más Estados a un mismo contribuyente, respecto a la misma materia imponible y por el mismo período de tiempo.

Como es previsible, los países desarrollados, exportadores de capital, procuran pactar en sus tratados que las rentas obtenidas en el exterior por sus nacionales o residentes inversionistas sean gravadas en dichos Estados, con lo cual capturan tributación sobre rentas generadas en países del exterior –rentas de fuente extranjera–.

Por el contrario, los países en desarrollo cuyos índices de inversión en el exterior son menores y son receptores de inversión, procuran que las rentas obtenidas por esas inversiones a favor de extranjeros o residentes en el exterior, sean gravadas en su territorio, esto es, en virtud de que corresponden a rentas de fuente nacional de ese Estado.

Para resolver este inconveniente, la OCDE, la International Fiscal Association (IFA), la Interamerican Bar Association, el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario y el Mercado Común Centroamericano han unido esfuerzos en procura de alcanzar tres objetivos básicos:

- a) En la búsqueda de principios generales, susceptibles de adquirir el carácter de práctica uniforme internacional;
- b) En la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales, y
- c) En la armonización de legislaciones.

La doble tributación entonces se convierte en un fenómeno complejo, el cual se presenta dentro de los sistemas tributarios, el cual se entiende se presenta cuando existe identidad de la naturaleza del gravamen, bajo el entendido que existen dos impuestos similares o equivalentes; el hecho generador de ambos impuestos es igual y ocurre en el mismo periodo de tiempo y siendo el mismo sujeto pasivo el que se ve sometido a su pago.

El objetivo principal de los Acuerdos de Doble Tributación es establecer unas reglas de distribución del pago del impuesto, delimitando las potestades tributarias de cada Estado contratante para una renta o ingreso o un elemento patrimonial determinado, por lo que se atribuye a cada Estado el derecho a gravar determinadas categorías de rentas o elementos patrimoniales, con

carácter preferente sobre otro Estado o con exclusión del derecho de éste a someterlas a imposición.

C. Importancia de la suscripción de Acuerdos de Doble Tributación

Los principios constitucionales en materia impositiva previstos en el artículo 338, así como de los principios constitucionales en materia de derecho internacional relativos a la equidad recíproca, conveniencia nacional y la Pacta Sun Servanda deben ser armonizados en materia de doble imposición, con aquellos que le son propios como lo son el Principio del Efecto Negativo, la No Agravación, el Principio de No Discriminación y el Principio de Relatividad, evaluando la política fiscal de acuerdo a los socios comerciales con los que cuenta nuestro país, resaltando las ventajas mencionadas a nivel de inversión extranjera, eliminación de barreras comerciales, tratamiento recíproco no discriminatorio en materia fiscal, procedimientos para la resolución de disputas en las transacciones internacionales, cooperación en materia de evasión y elusión fiscal, limitando la discusión sobre la exigencia de beneficios tributarios especiales, bajo la política de proteger en estas negociaciones la base gravable de la fuente, dado la intención de atraer la inversión.

En general, los residentes de un Estado son gravados sobre la totalidad de las rentas que perciba, bien sea que se originen en el Estado de la residencia o en terceros Estados (rentas mundiales). A su turno, esos terceros Estados someterán a impuesto las rentas originadas en su territorio. En consecuencia, los contribuyentes son sometidos a imposición en su país de residencia por las rentas de fuente extranjera y esas mismas rentas también son sometidas a imposición en los países en que se generaron.

La doble tributación también se puede producir cuando una persona es considerada residente de dos Estados y en dos Estados y en consecuencia es gravada por estos sobre la totalidad de sus rentas sin importar la fuente.

También puede ocurrir que dos Estados simultáneamente se atribuyan la fuente de una renta por lo que ambos ejercen su derecho a gravarla en el marco de su poder impositivo.

Con la suscripción de convenios de doble imposición, el tratamiento de las rentas obtenidas por un residente de un Estado contratante será gravado únicamente en uno de los países suscriptores del tratado, o bien, la tributación será compartida con tarifa limitada en uno de los países suscriptores (país de la fuente).

Debido a este tratamiento, el método interno de eliminación de la doble imposición se hace más eficaz, como quiera, en el evento en que, en virtud de las disposiciones del tratado, un solo país grave determinada renta. Ello implica en sí mismo que no se da la doble tributación jurídica y, en el evento en que el convenio permita una tributación compartida, el hecho de que en uno de los países tenga una tarifa limitada (esto es, en el país de la fuente), permite al inversionista solicitar en su país de residencia el descuento del total del impuesto que ha pagado en el exterior, eliminándose de esta manera la doble tributación jurídica internacional.

Esta exposición expuesta por el Gobierno Nacional es válida en la medida que los Acuerdos para Evitar la Doble Tributación, no intervienen en la normatividad interna del Estado que pretenda aplicarlo, especialmente en nuestra normativa interna según lo dispuesto en el artículo 294 del Estatuto Tributario sino únicamente está destinado a dar un paso a la norma nacional o impedir su aplicación. Estos acuerdos no son fuente de so-

beranía fiscal, no pretenden alterar la legislación propia de cada país, sino limitarla relacionándola con la del otro Estado parte.

Los Acuerdos de Doble Tributación se convierten en mecanismos para delimitar el alcance de la potestad tributaria de los Estados.

Adicionalmente, al definirse en un convenio cuál país tiene la potestad impositiva sobre determinada renta, se proporcionan reglas más claras a los inversionistas.

Por último, cuando se trate de tributación compartida, se garantiza un límite de tributación, situación que proporciona estabilidad jurídica a los inversionistas extranjeros.

De otra parte, para combatir la evasión fiscal a nivel internacional el intercambio de información representa una necesidad para el desarrollo eficaz de las funciones de la administración tributaria. Se puede afirmar que la función de control de las obligaciones tributarias no representa cosa distinta que administrar y utilizar información. La necesidad del intercambio de información con fines tributarios, se refiere tanto al plano interno como al internacional.

El intercambio de información entre organismos de distintos países supone un grado de dificultad y constituye un instrumento imprescindible para un desarrollo eficaz de las funciones de la administración tributaria, particularmente en un escenario internacional como el actual que se caracteriza por una creciente globalización. En este sentido, es importante resaltar que la suscripción de tratados no elimina *per se* la evasión, pero en la medida en que el país suscriba convenios en esta materia, se avanza en la lucha contra evasión por cuanto, de esta forma, se cuenta con mayores herramientas fiscalizadoras que permiten a la administración tributaria acercarse a la realidad económica de las transacciones.

En Colombia para el presente caso se ha expuesto por parte del Gobierno Nacional que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, basándose en el Modelo tipo de la OCDE, elaboró el modelo para Colombia ajustado a las condiciones y al sistema tributario del país, el cual se constituye en directriz para todas las negociaciones del Gobierno Nacional. Por ello, el Convenio con Canadá que es materia de este análisis se discutió y acordó a partir del mismo.

Es así que, con el nuevo escenario internacional en el que se mueve la administración tributaria y aduanera colombiana, se requiere avanzar en la adecuación del sistema fiscal, en aras de lograr que el país sea atractivo a la inversión extranjera y al comercio internacional. De esta manera, se hace necesario el diseño e implantación de nuevos instrumentos legales y técnicos que permitan alcanzar un equilibrio entre el control y la facilitación del mismo para mejorar de manera significativa la competitividad del país.

Entonces, puede sin lugar a dudas afirmarse que para un país en desarrollo como Colombia resulta de particular importancia lograr el incremento de la inversión tanto nacional como extranjera. Para la consecución de este objetivo debe procurarse establecer mecanismos que le permitan disminuir las barreras comerciales y atraer dicha inversión. Así las cosas, el país debe avanzar rápidamente en la consolidación de acuerdos internacionales que procuren reglas claras en función de evitar la doble tributación internacional.

Colombia, como la generalidad de los Estados, prevé la tributación para los extranjeros sobre sus rentas obtenidas en el territorio nacional y para sus naciona-

les o residentes el gravamen sobre sus rentas obtenidas tanto en el territorio nacional como en el extranjero, es decir, grava sus rentas mundiales, situación que conlleva la doble tributación internacional, de ahí la importancia de la suscripción de estos convenios.

Es así que se debe evitar, consecuencias perjudiciales ocasionadas por la doble imposición debido a circunstancias tales como el exceso de carga fiscal sobre el contribuyente, un impedimento al desarrollo económico y a la inversión extranjera, en la medida que los países donde se gravan doblemente las rentas obtenidas por los contribuyentes en el exterior, y donde no se les permite, bajo reglas claras y previamente definidas, descontar los impuestos que han sido efectivamente pagados en otro territorio, o donde no se les otorgan exenciones plenas sobre las actividades económicas que han desarrollado.

Así mismo, estos Convenios se entienden como medidas tendientes a evitar la evasión y la elusión fiscal internacional, atendiendo a mecanismos de colaboración e intercambio de información fiscal entre las administraciones de impuestos.

Finalmente, dada la importancia que ha adquirido dentro de nuestro crecimiento económico el aumento de la inversión extranjera directa y la relación que esta tiene con este tipo de mecanismos, Colombia respecto al eje regional se encuentra retrasado y rezagado en esta materia, por cuanto países como Venezuela, Perú tienen suscritos más de 30 acuerdos en promedio, España ha suscrito 73, Chile 23, México 34, Argentina 19, Brasil 29, lo cual ya ha sido objeto de debate legislativo durante el tránsito de este proyecto.

No es justificación para la no suscripción y aprobación de los tratados el costo fiscal que estos implican, debido a que los tratados tributarios se diseñan con alcances diferentes, de donde se pueden adoptar disposiciones de los modelos OCDE, ONU, etc.; por lo que no solo estos pueden tener el alcance de evitar una doble tributación como resultado de las diferencias en las legislaciones fiscales de cada país, respecto a cada tipo de ingreso, ya sea ingresos provenientes de rentas y ganancias de capital, ingresos atribuibles a un establecimiento permanente, incluidos los servicios personales de trabajadores independientes; limitación de la retención sobre dividendos y gravamen de las sucursales; limitación de la retención de intereses; limitación a la retención sobre regalías; ganancia ocasional o de capital por venta de bienes muebles; servicios personales dependientes; servicios técnicos de consultoría; etc.

D. Alcance Constitucional de los Acuerdos para Evitar la Doble Tributación

En este punto es importante exponer *in extenso* la posición jurisprudencial que ha expuesto la honorable Corte Constitucional, la cual respalda el desarrollo de los ADT por parte de nuestro país, estableciendo su justificación a nivel constitucional, en este caso declarando exequible la ley por la cual se aprobó el Acuerdo para Evitar la Doble Tributación con la República de Chile, mediante Sentencia C-577 de 2009:

“Los ADT no reconocen beneficios tributarios, por cuanto no se encaminan a acordarle un tratamiento más favorable a un contribuyente en relación con los demás, sino que apuntan a solucionar un concurso de normas tributarias de diversos Estados. En efecto, el mencionado fenómeno se presenta cuando el mismo hecho se integra en la previsión de dos normas distintas. Así pues, tiene lugar un concurso de normas de derecho tributario cuando un mismo hecho generador

se adecua en la hipótesis de incidencia de dos normas tributarias materiales distintas, dando origen a la constitución de más de una obligación de tributar. Se precisa que concurren, en consecuencia, dos elementos: identidad del hecho y pluralidad de normas.

En tal sentido, la doctrina especializada considera que se presenta identidad de hecho tributario cuando concurren cuatro aspectos: (i) material; (ii) subjetivo; (iii) espacial y (iv) temporal. En otras palabras, para que se presente doble tributación se requiere que: el objeto regulado sea el mismo; exista una identidad de sujeto; se trate de un mismo período tributario y se esté ante el mismo gravamen. A su vez, la pluralidad de normas concurrentes debe pertenecer a ordenamientos tributarios distintos, lo cual da origen a una colisión de sistemas fiscales que correspondan a dos o más Estados.

De igual manera, según el ‘Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio’, elaborado por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, la doble tributación implica lo siguiente:

‘De forma general, la doble imposición jurídica internacional puede definirse como resultado de la aplicación de impuestos similares, en dos (o más) Estados, a un mismo contribuyente respecto de la misma materia imponible y por el mismo período de tiempo’.

Cabe asimismo señalar que los ADT buscan no sólo evitar los efectos negativos que comporta el fenómeno de la doble imposición tributaria, sino que suelen incluir cláusulas destinadas a combatir la evasión fiscal internacional, como es precisamente el caso del instrumento internacional sometido al control de la Corte Constitucional.

Al respecto, la doctrina señala que el concepto de ‘evasión fiscal’ resulta ser ambiguo, y que tradicionalmente comprende dos acepciones. En una primera, significa que los actos ilícitos en los cuales el contribuyente viola los deberes derivados de una relación jurídica tributaria con elementos de foraneidad, trátense de deberes materiales, como aquel de cumplir, o de deberes instrumentales, como el de presentar declaraciones verdaderas o mantener los libros comerciales regulares. Y una segunda, que abarcaría, además de la ‘tax evasion’ propiamente dicha, la figura de la ‘tax avoidance’ o elusión fiscal internacional, que se traduce en la práctica de actos mediante los cuales los particulares, influenciando voluntariamente los elementos de conexión, procuran evitar la aplicación de cierto ordenamiento tributario.

No siendo por tanto los ADT instrumentos internacionales contentivos de beneficios tributarios, aunque es indudable que su puesta en marcha tenga un impacto fiscal sobre las finanzas públicas como lo sostiene acertadamente el interviniente, no se precisaba el cumplimiento del requisito prescrito en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

(...)

En el caso colombiano, a diferencia de otros países, no existe un importante número de ADT suscritos con diversos Estados, a pesar de que desde hace varios años se conoce el tema. En efecto, la Decisión número 40 de noviembre de 1971, adoptada por los países miembros del Pacto Andino (hoy, Comunidad Andina de Naciones), aprobó dos textos distintos: una convención para evitar la doble tributación entre los Estados Partes, que ofrece la particularidad de ser multilateral; y una ‘convención-modelo’ para evitar la doble tributación entre un país miembro y otro situado por fuera de la subregión. Posteriormente, la Comisión de

la Comunidad Andina adoptó la Decisión número 578 del 4 de mayo de 2004, conocida como 'Régimen para evitar la doble tributación.

(...)

Antes de examinar la conformidad del clausulado del instrumento internacional, y su respectivo Protocolo, con la Constitución, es preciso tomar en cuenta algunas particularidades que ofrecen los sistemas tributarios colombiano y chileno, evidenciadas en el proyecto de ley aprobatoria en los siguientes términos:

'En primer lugar es de señalar que el sistema tributario de los dos países contratantes, particularmente en el impuesto sobre la renta, es sustancialmente disímil. Sólo para citar algunas de las diferencias se puede hacer la siguiente comparación: en Colombia, la tarifa del impuesto de renta para sociedades es para el año gravable 2007 el 34 por ciento, el sistema es integral o de imputación lo cual se traduce en que los socios no pagan impuesto por las rentas que ya tributaron en cabeza de la sociedad, y lleva a que en muchos casos los dividendos no sean gravados. En Chile, el tratamiento es todo lo contrario ya que tributa tanto la sociedad como el socio y el impuesto de renta de la sociedad lo tienen en cuenta los socios al momento de liquidar su impuesto sobre las utilidades recibidas. Además, el régimen colombiano contempla un buen número de exenciones que no se encuentran en el chileno. Por lo anterior, lograr un acuerdo que interesara a los dos países y que no estuviera en contravía con su legislación interna requirió un pormenorizado estudio y negociación el cual puede catalogarse como satisfactorio ya que sin duda alguna redundará no sólo en el ámbito tributario sino en el avance de sus relaciones comerciales'.

De igual manera, es necesario tener en cuenta que el objetivo principal perseguido con la suscripción del tratado internacional consiste en atraer inversión extranjera, mediante el establecimiento de unas normas tributarias que ofrezcan las respectivas garantías de estabilidad y seguridad jurídica. En tal sentido, los textos normativos sometidos a examen de la Corte se negociaron con base en los modelos diseñados, de tiempo atrás, por la OCDE, situación semejante a la presentada con el ADT suscrito entre Colombia y el Reino de España¹.

2.3 LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ACUERDO PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN CON LA REPÚBLICA DEL CANADÁ

A. Los flujos de inversión con Canadá

La Inversión Extranjera Directa (IED) de Canadá en Colombia durante el año 2009 (sin incluir el sector petróleo y la reinversión de utilidades) ascendió a US\$78.3 millones, cifra que representa un crecimiento de 50.9% comparado con el año 2008, cuando el monto total ascendió a US\$51.9 millones. En términos absolutos el incremento fue de US\$26.4 millones. Al ordenar las cifras correspondientes a la entrada de IED a Colombia según país de origen para el año 2009, se observa que Canadá ocupó el 9 lugar entre 80 países, lo que significa que el 2.9% de la inversión efectuada en el territorio nacional en el transcurso del año anterior provino de ese país.

De acuerdo con la balanza de pagos, entre los años 2000 al 2009, el flujo acumulado de IED de Canadá en Colombia se ubicó en US\$1.063,4 millones, lo que en el orden de países que cuentan con los mayores montos

acumulados de IED en Colombia para el año 2009, ubica a esa economía en el puesto 9, con una participación total de los flujos acumulados de 3.2%. Sin embargo se espera que estos flujos crezcan significativamente en el futuro cercano debido al potencial minero que tiene Colombia y la capacidad y tecnología de extracción con la que cuenta Canadá. Además, actualmente se encuentra en aprobación por parte del Parlamento canadiense el Tratado de Libre Comercio con nuestro país, el cual incluye un capítulo de inversiones que facilitaría esta tarea.

De otra parte y con relación a los flujos de Inversión Extranjera Directa de Colombia en el exterior, entre los años 2002 al 2009 la Inversión Extranjera Directa (IED) desde Colombia hacia Canadá ha sido ocasional y poco significativa. Durante el período en mención, las inversiones colombianas en Canadá no superaron en promedio los US\$10 mil. Dentro del total de inversiones realizadas por Colombia en el exterior a lo largo del año 2009, las que tuvieron como destino Canadá fueron nulas, de tal forma que el país norteamericano fue poco atractivo para los inversionistas colombianos, ocupando el puesto número 23 entre 46 países.

B. Canadá como Socio Comercial. Comercio Exterior

Igualmente se deben tener en cuenta las cifras a nivel de balanza comercial que fueron tenidas en cuenta por parte del Gobierno Nacional dentro del flujo de recursos para iniciar las negociaciones de este Convenio.

Análisis del comportamiento de la Balanza Comercial

Balanza Comercial de Canadá

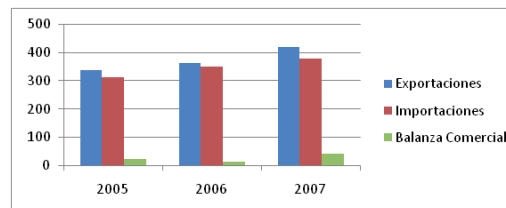
• Análisis del comportamiento de la Balanza Comercial

Tabla 2. Balanza Comercial de Canadá COMERCIO EXTERIOR	Millones US\$2005	Millones US\$2006	Millones US\$2007
EXPORTACIONES (FAS)	337.664	362.671	419.028
IMPORTACIONES (CIF)	313.586	349.872	378.428
BALANZA COMERCIAL	24.078	12.798	40.600

Fuente: Industry Canada, Trade Data Online. Tomado el 22/09/08.

Durante el periodo 2005-2007 la balanza comercial ha registrado superávit variable al pasar de US\$24.078 millones en 2005 a US\$40.600 en 2007. En el último año el superávit se incrementó con respecto a 2006, después de una disminución presentada en los dos años anteriores.

Balanza Comercial de Canadá



Cifras en millones de US\$- Fuente Proexport Industry Canada, Trade Data Online.

Importaciones

Para el período 2005-2007, las importaciones se crecieron en 9,77% promedio anual al pasar de US\$313.586 millones en el año 2005 a US\$378.428 millones en el último año. En 2007 continuó la tendencia creciente en las importaciones, aumentando un 8,16% con respecto al año anterior.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2009, Magistrado Néstor Humberto Sierra Porto.

Principales Productos Importados por Canadá P. ARANCEL	PRODUCTO	USSCIF 2006	USSCIF 2007	Part (%) 2007
270900	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO Y ACEITES OBTENIDOS DE MINERALES BITUMINOSOS	20.560.000.000	22.402.000.000	5,92
870323	AUTOMÓVILES DE TURISMO Y DEMÁS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES CONCEBIDOS PRINCIPALMENTE PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CILINDRADA SUPERIOR A 1.500 cm ³ PERO INF. A 3.000 cm ³	12.216.000.000	13.466.000.000	3,56
870324	AUTOMÓVILES DE TURISMO Y DEMÁS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES CONCEBIDOS PRINCIPALMENTE PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CILINDRADA SUPERIOR A 3.000 cm ³	8.784.000.000	9.565.000.000	2,53
300490	LOS DEMÁS MEDICAMENTOS CONSTITUIDOS POR PRODUCTOS MEZCLADOS O SIN MEZCLAR, PREPARADOS PARA USOS TERAPÉUTICOS O PROFILÁCTICOS, DOSIFICADOS O ACONDICIONADOS PARA LA VENTA AL POR MENOR	6.244.000.000	6.631.000.000	1,75
870431	CAMIONES DE ENCENDIDO POR CHISPA, DE CAPACIDAD DE CARGA INF. O IGUAL A 5 TON.	4.727.000.000	6.035.000.000	1,59
870829	LAS DEMÁS PARTES Y ACCESORIOS DE CARROCEÍA	5.888.000.000	5.665.000.000	1,50
840734	MOTORES DE ÉMBOLO (PISTÓN) ALTERNÁTICO DE CILINDRADA SUPERIOR A 1.000 cm ³	4.774.000.000	5.224.000.000	1,38
271019	ACEITES DE PETRÓLEO MEDIOS Y PREPARACIONES	2.948.000.000	3.556.000.000	0,94
870840	CAJAS DE CAMBIO Y SUS PARTES	2.932.000.000	3.444.000.000	0,91
271011	ACEITES DE PETRÓLEO LIGEROS (LIVIANOS) Y PREPARACIONES	2.997.000.000	3.026.000.000	0,80
SUBTOTAL		72.070.000.000	79.014.000.000	20,88
DEMÁS PRODUCTOS IMPORTADOS		277.802.305.000	299.414.000.000	79,12
TOTAL IMPORTACIONES		349.872.305.000	378.428.000.000	100,00

Fuente Proexport Industry Canadá, Trade Data Online.

Entre los principales productos importados en el año 2007 se encuentran: aceites crudos de petróleo obtenidos de mineral bituminoso con una participación frente al total importado de 5,92% frente al total importado; automóviles de turismo de cilindrada superior a 1500 cc., pero inferior a 3000cc con 3,56%; automóviles de turismo con cilindrada superior a 3000 cc con 2,53%; los demás medicamentos acondicionados para la venta al por menor con 1,75%; camiones de encendido por chispa con capacidad de carga de 5 toneladas con 1,59%, entre otros. Los 10 principales productos importados por Canadá concentran el 20,88% del total importado.

Principales Socios de Importación de Canadá- Principales Proveedores de Importaciones Canadienses 2007 (% Participación)



Estados Unidos es el principal proveedor de las importaciones canadienses, con participación respecto al total importado del 54,21% en 2007, le siguen China

con el 9,41%, México con el 4,22%, Japón con 3,80% y Alemania con 2,84%, entre los principales. Los diez principales países proveedores concentran el 82,43% del total de importaciones canadienses. Colombia representó apenas el 0,12% del total importado por Canadá en 2007.

Exportaciones

Las exportaciones canadienses presentaron en los últimos tres años un crecimiento promedio anual de 11,62%, al pasar de US\$337.664 millones en 2005 a US\$419.028 millones en el último año. En 2007 las exportaciones registraron un crecimiento del 15,54% frente al año anterior, superior al crecimiento promedio del período analizado.

Principales Productos Exportados por Canadá P. Arancel	PRODUCTO	USSFOB 2006	USSFOB 2007	Part. (%) 2007
2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO Y ACEITES OBTENIDOS DE MINERALES BITUMINOSOS	33.469.000.000	38.918.000.000	9,29
8703240000	AUTOMÓVILES DE TURISMO Y DEMÁS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES CONCEBIDOS PRINCIPALMENTE PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS DE CILINDRADA SUPERIOR A 3.000 cm ³	31.530.000.000	30.400.000.000	7,25
2711210000	GAS NATURAL EN ESTADO GASEOSO	24.513.000.000	26.368.000.000	6,29

Principales Productos Exportados por Canadá P. Arancel	PRODUCTO	US\$FOB 2006	US\$FOB 2007	Part. (%) 2007
8704310000	CAMIONES DE ENCENDIDO POR CHISPA, DE CAPACIDAD DE CARGA INF. O IGUAL A 5 TON.	6.812.000.000	7.572.000.000	1,81
2710190000	ACEITES DE PETRÓLEO MEDIOS Y PREPARACIONES	5.732.000.000	6.871.000.000	1,64
8703230000	AUTOMÓVILES DE TURISMO Y DEMÁS VEHÍCULOS AUTOMÓVILES CONCEBIDOS PRINCIPALMENTE PARA EL TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CILINDRADA SUPERIOR A 1.500 cm ³ PERO INF. A 3.000 cm ³	5.849.000.000	6.724.000.000	1,60
4407100000	MADERA ASERRADA O DESBASTADA LONGITUDINALMENTE CORTADA O DESEENROLLADA DE CONIFERAS	7.741.000.000	6.591.000.000	1,57
2710110000	ACEITES DE PETRÓLEO LIGEROS (LIVIANOS) Y PREPARACIONES	5.026.000.000	5.460.000.000	1,30
7108120000	LAS DEMÁS FORMAS EN BRUTO, DE ORO, PARA USO NO MONETARIO	4.722.000.000	5.428.000.000	1,30
7502100000	NÍQUEL SIN ALEAR	2.647.000.000	4.592.000.000	1,10
SUBTOTAL		128.041.000.000	138.924.000.000	33,15
DEMÁS PRODUCTOS		234.629.688.872	280.104.000.000	66,85
TOTAL EXPORTACIONES		362.670.688.872	419.028.000.000	100,00

Entre los principales productos exportados en el año 2007 se encuentran: aceites crudos de petróleo con una participación de 9,29% frente al total exportado; automóviles de turismo con cilindrada superior a 3.000 cc con 7,25%; gas natural en estado gaseoso con 6,29%; camiones de encendido por chispa con capacidad de 5 toneladas con 1,81%; aceites de petróleo medios y preparaciones con 1,64%, entre otros. Los 10 principales productos exportados por Canadá concentran el 33,15% del total vendido.

En cuanto a socios comerciales de destino, Estados Unidos fue el principal receptor de las exportaciones canadienses en 2007, cuyas exportaciones representaron el 79,03% del total de las mismas, le siguen en orden de importancia, Reino Unido (2,84%); China (2,06%); Japón (2,05%) y México (1,10%), entre los principales. Los diez principales socios de exportaciones canadienses suman el 91,03% del total exportado por ese país. Colombia tan solo recibe el 0,15% del total.

Análisis del Intercambio Bilateral con Colombia²

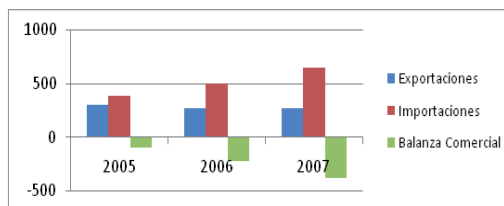
Balanza Bilateral Colombia - Canadá

Millones US\$	Millones US\$		Millones US\$
COMERCIO BILATERAL	2005	2006	2007
EXPORTACIONES (FOB)	298,0	275,1	266,2
IMPORTACIONES (CIF)	389,3	500,7	648,8
BALANZA COMERCIAL	-91,3	-225,5	-382,6

Durante los últimos tres años Colombia registró déficit constante y creciente en la balanza comercial con Canadá, debido a que las importaciones desde ese país fueron superiores en valor a las exportaciones, sin embargo, el saldo de tal déficit ha disminuido al pasar de -US\$91,3 millones en 2005 a -US\$382,6 millones en 2007. En el año 2007 el déficit aumentó significativamente con respecto al año anterior.

² Fuente: DANE.

Balanza Comercial Colombia-Canadá. Intercambio Comercial.

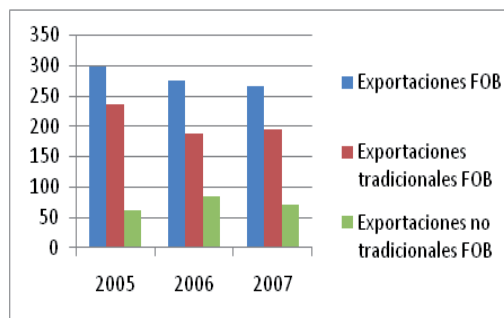


Fuente: DANE -DIAN.

Exportaciones Colombianas a Canadá

En el período 2005-2007 las exportaciones colombianas hacia Canadá presentaron una tendencia descendente que en general representó una disminución promedio anual de 5,54%, al pasar de US\$298 millones en 2005 a US\$266,2 millones en 2007. En este último año se registró una disminución de 3,24% frente a 2006.

Exportaciones Colombianas hacia Canadá



Fuente: DANE -DIAN

Las exportaciones de productos tradicionales pasaron de US\$236,8 millones en 2005 a US\$195,9 millones en 2007 para una reducción promedio anual del 9,59%. En

2007 crecieron en un 3,32% con respecto a 2006 y representaron el 73,6% del total exportado a ese país.

Las exportaciones no tradicionales crecieron en un 6,25% promedio anual en el periodo 2005-2007 al pa-

sar de US\$61,1 millones en 2005 a US\$70,3 millones en 2007; mientras que, en este último año se presentó una reducción de 17,78% frente a 2006 y representaron el 26,4% del total exportado.

Principales Productos No Tradicionales exportados a Canadá

Posición Arancel	Descripción	US\$(FOB) 2006	US\$(FOB) 2007	Part.(%) 2007
1701119000	LOS DEMÁS AZÚCARES EN BRUTO DE CAÑA, SIN ADICIÓN DE AROMATIZANTE NI COLORANTE	17.499.050	8.822.933	12,55
0603110000	ROSAS FRESCAS, CORTADAS PARA RAMOS O ADORNOS.	-	6.356.636	9,04
0603129000	LOS DEMÁS CLAVELES FRESCOS, CORTADOS PARA RAMOS O ADORNOS.	-	4.513.550	6,42
5606000000	HILADOS ENTORCHADOS, TIRAS Y FORMAS SIMILARES DE LAS PARTIDAS 5404 O 5405, ENTORCHADAS (EXCEPTO LOS DE LA PARTIDA 5605 Y LOS HILADOS DE CRIN ENTORCHADOS); HILADOS DE CHENILLA; HILADOS DE CADENETA.	4.033.550	2.995.128	4,26
0603141000	POMPONES FRESCOS, CORTADOS PARA RAMOS O ADORNOS.	-	2.544.332	3,62
0603121000	CLAVELES MINIATURA FRESCOS, CORTADOS PARA RAMOS O ADORNOS.	-	2.369.582	3,37
3808929900	LOS DEMÁS FUNGICIDAS.	-	2.329.404	3,31
0603199000	LAS DEMÁS FLORES Y CAPULLOS FRESCOS, CORTADOS PARA RAMOS O ADORNOS.	-	2.193.561	3,12
0901120000	CAFÉ SIN TOSTAR, DESCAFEINADO.	1.969.990	2.156.817	3,07
1701999000	LOS DEMÁS AZÚCARES DE CAÑA O DE REMOLACHA Y SACAROSA QUÍMICAMENTE PURA, EN ESTADO SÓLIDO.	5.928.412	1.984.110	2,82
SUBTOTAL		29.431.003	36.266.054	51,58
OTROS PRODUCTOS		56.076.936	34.038.845	48,42
TOTAL EXPORTACIONES NO TRADICIONALES		85.507.939	70.304.899	100,00

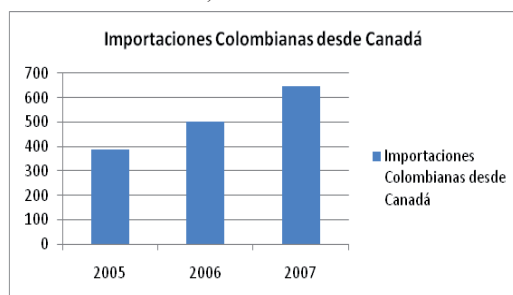
Fuente: DANE.

Entre las principales exportaciones no tradicionales de 2007 se encuentran: los demás azúcares de caña con una participación de 12,55% sobre el total de no tradicionales, seguido por rosas frescas con 9,04%; los demás claveles frescos cortados para adornos con 6,42%; hilados entorchados con 4,26%; pompones frescos cortados para ramos o adornos con 3,62%, entre otros. Los diez principales productos representan el 51,58% del total de no tradicionales exportados a Canadá.

Entre las principales exportaciones de 2008 se encuentran: los demás azúcares de caña con una participación de 20,46% sobre el total de no tradicionales seguido por rosas frescas con 7,26%; los demás azúcares de caña en estado sólido con 6,93%; los demás claveles frescos para adornos con 5,09% e hilados entorchados con 4,72%, entre otros. Las importaciones de productos canadienses presentaron un incremento promedio anual de 30% en los tres últimos años al pasar de US\$500 millones en 2006 a US\$534 millones en 2008.

Importaciones colombianas procedentes de Canadá

Las importaciones de productos canadienses presentaron un incremento promedio anual de 29,16% en los tres últimos años al pasar de US\$389 millones en 2005 a US\$649 millones en 2007. En el último año el incremento fue de 29,59% frente a 2006.



La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, basándose en el Modelo tipo de la OCDE, elaboró el modelo para Colombia ajustado a las condiciones y al sistema tributario del país, el cual se constituye en directriz para todas las negociaciones del Gobierno Nacional. Por ello, el Convenio con Canadá que es materia de este análisis se discutió y acordó a partir del mismo.

C. Flujo de Inversión Extranjera Directa Canadá en Colombia

	Millones US\$	
	Del Mundo	De Canadá
2001		
2002	2.541,9	10,2
2003 pr/	2.133,7	181,1
2004 pr/	1.720,5	14,7
2005 p/	3.015,6	7,3
2006 p/	10.240,4	2,5
2007 p/	6.463,5	18,5

Pr: Provisional – P: Preliminar

Fuente: OEE Mincomercio – Banco de la República.

3. CONTENIDO DEL CONVENIO ENTRE CANADÁ Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN Y PREVENIR LA EVASIÓN FISCAL EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO.

Tal como lo ha expresado por parte del Gobierno Nacional el modelo que se utilizó para el desarrollo y negociación del presente convenio que hoy se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, es el propuesto por la OCDE, que desde 1977 ha tenido una gran influencia en la negociación, aplicación e interpretación de los convenios fiscales. Hoy y desde 1992, se conoce como el Convenio Modelo “dinámico” que permite su actualización y modificación periódica y puntual, como resultado de los continuos procesos de globalización y liberación de las economías mundiales.

Nuestro país entonces no se encuentra sometido a un modelo de doble tributación determinado, sino que puede adoptar ciertas disposiciones, de acuerdo a la conveniencia y delimitación que se pretenda realizar por cada Estado parte. En este sentido, el modelo colombiano inspirado en el de la OCDE tiene algunas variaciones, unas recogidas del modelo de la ONU y otras propias de Colombia, con el fin de tener un modelo adecuado para los intereses y el sistema tributario colombiano.

El Convenio mantiene el principio de la fuente, aunque con algunas excepciones.

La primera parte del Acuerdo de Doble Tributación (ADT) contempla el ámbito de aplicación que incluye tanto los impuestos comprendidos (ámbito objetivo) como las personas a quienes se aplica (ámbito subjetivo) dentro del concepto de residencia y define claramente algunos términos y expresiones v. gr. que se considera Impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio para efectos del convenio y se relacionan los impuestos sobre los cuales se aplicará. Concreta igualmente, su aplicación a los impuestos de naturaleza idéntica o análoga que se establezcan con posterioridad a la firma del mismo y que se añadan a los actuales o les sustituyan. Establece también que las autoridades competentes de los Estados contratantes se comunicarán mutuamente las modificaciones sustanciales que se hayan introducido en sus respectivas legislaciones fiscales.

Posteriormente, se definen los términos sobre los cuales se estructura el CDI, así:

Se definen los términos políticos y geográficos de los países firmantes, y expresiones utilizadas frecuentemente en el CDI como “un Estado contratante”, “autoridad competente”, “el otro Estado contratante”, “persona”, “sociedad”, “empresa”, “tráfico internacional”, “autoridad competente”, “nacional” “residente” y “negocio”, y se aclara que todo término o expresión no definida en el mismo tendrá, a menos que de su contexto se infiera una interpretación diferente, el significado que en ese momento le atribuya la legislación de ese Estado relativa a los impuestos que son objeto del Convenio, prevaleciendo el significado atribuido por la legislación fiscal sobre el que resultaría de otras ramas del Derecho de ese Estado.

Para la comprensión clara se define explícitamente qué se entiende por “residente de un Estado contratante”, y se establecen los criterios que se harán prevalecer en caso de que no se pueda determinar claramente el lugar de residencia de una persona natural o jurídica. Esto es un ejemplo de un método de resolución de conflictos en materia de residencia.

Posteriormente se define “establecimiento permanente”, figura que no existe en nuestra legislación y que por lo mismo resulta de particular importancia su precisión en el Convenio pues delimita su aplicación. No obstante es importante señalar que en la legislación interna su equivalente es la sucursal de sociedades u otras entidades extranjeras en Colombia, ya que de acuerdo con el artículo 471 del C. de C. cuando las sociedades extranjeras realicen o vayan a realizar actividades permanentes en Colombia deben establecer una sucursal en territorio Nacional. Además se señala que no se entiende por establecimiento permanente como el desarrollo de actividades que en esencia son de carácter auxiliar o preparatorio.

Es pertinente resaltar que en el caso de obras o proyectos de construcción se incorpora que la misma constituye establecimiento permanente si su duración exce-

de de seis (6) meses, –apartándose del modelo convenio de la OCDE que fija dicho término en 12 meses–, lo cual resulta más favorable para el país receptor de la inversión en la medida que el concepto de establecimiento permanente. Se utiliza para determinar el derecho de un Estado contratante (no el de la residencia) de gravar las utilidades de una empresa del otro Estado del cual es residente.

La parte principal corresponde a los artículos 6° al 20 y 22, en los cuales se define y delimita la potestad impositiva de los Estados contratantes en relación con los impuestos sobre la renta y el patrimonio.

En materia de servicios independientes, acogiendo la postura de la OCDE que en la revisión del convenio modelo del año 2000 eliminó el artículo 14 que se refería a estos servicios –al considerar que los mismos pueden ser regidos por el artículo 7 dado que son una modalidad de “business income”–, el presente acuerdo los integra a las disposiciones del artículo 7° sobre beneficios empresariales.

Conviene destacar que no obstante no estar incorporado en el Modelo Convenio de la OCDE, en el artículo 26 se incluyó la denominada “Cláusula antiabuso” que pretende, acorde con la práctica internacional, servir de instrumento en materia de lucha contra el fraude o evasión fiscal, estableciendo que en caso de configurarse conductas abusivas de las disposiciones del convenio, las disposiciones del tratado no beneficiaran a quien incurre en tales conductas impropias, disposición que resulta de relevada importancia para el ejercicio de las facultades de fiscalización de la Administración Tributaria.

En la última parte del acuerdo se incorporan algunas disposiciones que son de aceptación general en los tratados internacionales para evitar la doble imposición tributaria, tales como:

a) La cláusula de no discriminación busca que los nacionales de un Estado no sean sometidos a discriminaciones con respecto a los nacionales de otro Estado, en especial en aspectos relacionados con la residencia; esta cláusula en el tratamiento fiscal de la renta, equivale a que tanto a los nacionales como a los extranjeros se les consagra el mismo régimen tributario para sus inversiones, independientemente de que sean también gravados en su país de origen por razón del mismo hecho generador.

Esta previsión se hace extensiva al establecimiento permanente de una empresa de un Estado contratante y a las sociedades de un Estado cuyo capital esté poseído o controlado por residentes de otro Estado contratante;

b) El procedimiento amistoso a desarrollar entre los contratantes cuando un residente de un Estado contratante considere que las medidas adoptadas por uno o por ambos Estados contratantes implican o pueden implicar para ella una imposición que no esté conforme con las disposiciones del presente Convenio;

c) El intercambio de información que resulta de vital importancia para las administraciones tributarias en su lucha por prevenir e impedir la evasión y la elusión fiscal;

d) Referencia normativa para no afectar los privilegios de que disfruten los miembros de las misiones diplomáticas o de las oficinas consulares de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional o en virtud de las disposiciones de acuerdos especiales;

e) Por último, se regula la entrada en vigor del CDI y su denuncia. Normas de Derecho Internacional Público, Convención de Viena.

A continuación se exponen los principales aspectos que contempla el Convenio, que con toda seguridad redundarán en una mayor dinámica de la ya muy importante actividad de negocios que opera entre los dos países:

a) Comprende los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre el patrimonio para Colombia y en Canadá estos mismos impuestos;

b) Se amparan ingresos correspondientes a actividades empresariales (limitadas al 15% de los dividendos, o al 5% con un porcentaje de participación del 40% pero con derecho a voto, con una retención general del 18%), de transporte aéreo y marítimo, de inversión, de rentas inmobiliarias, de servicios, de capital, y de artistas y deportistas, entre otras;

c) En relación con el impuesto sobre el patrimonio comprende los bienes inmuebles, muebles, buques y aeronaves y demás elementos patrimoniales;

d) En relación con la eliminación de la doble imposición se permitirá por parte de Colombia y de Canadá la deducción o descuento del impuesto sobre la renta y de patrimonio para los residentes (sean personas naturales o Jurídicas) por un valor igual al impuesto pagado en el otro Estado;

e) Para los intereses, se establece una tarifa para el país de la fuente del 10% sobre el valor bruto en todos los casos;

f) En el caso de cánones y regalías pagados a residentes en el otro Estado, la tarifa del impuesto sobre la renta se establece en un 10% sobre el valor bruto de los mismos;

g) En relación con el Intercambio de información se consagra el mismo como mecanismo para facilitar a los Estados contratantes la aplicación del Convenio y sus legislaciones tributarias internas. Adicionalmente, se establece el carácter secreto de dicha información y se permite su divulgación solamente a las entidades competentes en materia de impuestos;

h) Respecto de la No Discriminación se acuerda que los nacionales de los Estados contratantes no estarán sometidos en el otro Estado contratante a ningún impuesto ni obligación relativa al mismo que no se exija o que sea más gravoso que aquellos a los que estén o puedan estar sometidos sus nacionales, que se encuentren en las mismas condiciones, en particular con respecto a la residencia (Cláusula Recíproca);

i) En lo relativo al procedimiento amistoso a desarrollar entre los contratantes cuando un residente de un Estado contratante considere que las medidas adoptadas por uno o por ambos Estados contratantes implican o pueden implicar para ella una imposición que no esté conforme con las disposiciones del presente Convenio; se acuerda tal y como lo plantea el Modelo OCDE, que con independencia de los recursos previstos por el Derecho interno de esos Estados, podrá someter su caso a la autoridad competente del Estado contratante del que sea residente;

j) Finalmente cabe destacar que como adendo al artículo 26 se acuerda que, en el evento de que las disposiciones del Convenio sean usadas en forma tal que otorguen beneficios no contemplados ni pretendidos por él, las autoridades competentes de los Estados Contratantes examinarán las modificaciones necesarias al Convenio. Los Estados Contratantes acuerdan discutir

de manera expedita con miras a modificar el Convenio en la medida en que sea necesario. La interpretación se somete a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

4. Conclusión

Hechas las anteriores consideraciones, en relación con la importancia y consolidación de los Acuerdos de Doble Tributación como herramientas que desarrollan la política económica y tributaria internacional del país, lo cual permita avanzar en el desafío que se impone en desarrollar los aspectos más relevantes en materia de inversión extranjera, desarrollo económico y la promoción del comercio internacional.

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

Proposición final

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, dar primer debate **al Proyecto de ley número 116 de 2010 Cámara, 205 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio”, y su “Protocolo”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008, en los términos aprobados por la Plenaria del honorable Senado de la República.**

Del honorable Representante,

Juan Carlos Sánchez Franco,

Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio”, y su “Protocolo”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio*”, y su “*Protocolo*”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio*”, y su “*Protocolo*”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país 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.

Del honorable Representante,

Juan Carlos Sánchez Franco,

Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139
DE 2010 CÁMARA**

por medio de la cual se autoriza al Concejo del Distrito Capital para emitir la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.

Honorables Miembros de la Comisión Tercera Cámara de Representantes rendimos informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 139 de 2010, iniciativa presentada por los honorables Representantes Buenaventura León León, José Joaquín Camelo Ramos, Eduardo Crissien Borrero y Hernando Padaui Álvarez.

1. MARCO NORMATIVO

1.1 DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL

“Artículo 1°. C. P. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

“Artículo 2°. C. P. 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 366. C. P. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

“Artículo 150. C. P. 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. C. P. 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 periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

1.2 DE CARÁCTER LEGAL

Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de presupuesto

“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”.

1.3 DE CARÁCTER JURISPRUDENCIAL

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la legalidad y conveniencia de esta clase de tributos, veamos:

Sentencia C-538 de 2002:

“...Finalmente, sobre la acusación de que se autorice a una entidad territorial para que fije tributos a entidades del orden nacional, dijo la sentencia, que no encuentra que exista un trato diferencial y el tributo está circunscrito al ámbito territorial. Se explicó así : “[I]as leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquellos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate”.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO- Sentencia C-538-2002

El principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN TRIBUTO TERRITORIAL-Sentencia C-538-2002

Si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

2. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

2.1 ASPECTO SOCIAL. Es una respuesta estructural del Estado colombiano a los estratos 1-2 y 3 básicamente, en el entendido de que el 97% de los alumnos corresponde a estos estratos, y que el proyecto permite ampliar la cobertura y oferta educativa. De esta manera, la Universidad Pedagógica Nacional responde de manera favorable a la necesidad de extender el beneficio de la educación universitaria y profesional a las clases menos favorecidas incorporándolas al sistema productivo laboral y favoreciendo su redención social así como la de otros colombianos mediante el ejercicio de su profesión.

2.2 ASPECTO CULTURAL. El diseño arquitectónico de la Universidad permite desarrollar actividades con elementos sociales amplios en un ambiente integrador y espacios abiertos a la ciudadanía, lo cual permite la integración del estudiante con el medio ambiente y los sectores que lo rodean para así crear una real convivencia bajo el esquema de un campus universitario.

2.3 ASPECTO URBANO. Una obra de 32 hectáreas, contribuye con la creación de un espacio creativo, con amplias zonas verdes, zonas deportivas, parques, y mayores espacios recreativos. Todo ello implicaciones en la mejora de calidad de vida.

2.4 ASPECTO ACADEMICO. El modelo de construcción de intervención como herramienta pedagógica crea espacios de desarrollo contemporáneo que responden a la necesidad y especificación pedagógica. De esta manera la Universidad sigue aportando tanto a Bogotá como al país ya que su misión fundamental es ser Educadora de Educadores, toda vez que sus egresados se constituyen en la fuerza profesoral con que cuentan el Distrito especial, el departamento y la Nación.

2.5 ASPECTO ECONÓMICO. La venta del lote de la 127 le brinda al Distrito la posibilidad de recibir recursos por el cambio de uso (a comercial y habitacional) de un total de 320 mil m².

3. ALCANCES Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto tiene como objetivo crear un mecanismo que permita obtener una fuente de financiación para el crecimiento y competitividad de la Universidad Pedagógica Nacional por lo cual se requiere la aprobación

de la emisión de estampilla “pro Desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional”.

Con los nuevos recursos se pretende ampliar la matrícula a unos diez mil alumnos tanto de pregrado como de postgrado; concluyendo el Proyecto Valmaría, el cual se inició en 1964 con la adquisición del predio no se ha podido desarrollar por los limitados recursos, solo alcanzan a cubrir el presupuesto normal año tras año, sin poder pensar en verdaderas inversiones en construcción física de las instalaciones y en investigación científica. Dicho proyecto cuenta, en la actualidad, con la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y con la aceptación Institucional de amplios sectores que intervienen en el desarrollo económico y social de la ciudad capital, lo que le augura un éxito total en su ejecución y puesta en marcha. Amén de la demanda creciente de cupos universitarios desde todos los rincones del país por parte de los jóvenes que tienen vocación y aptitud de maestros.

Los \$250.000.000.000 que se pretenden recaudar a través de la Estampilla Universidad Pedagógica Nacional en los próximos años tienen una alta tasa de retorno social, ya que el estudiante de esta Universidad es el educador profesional del futuro que conocedor de la realidad sociológica del país podrá transmitir un conocimiento coherente con el alma nacional, sí como formar nuevos educadores dentro de los principios de diversidad cultural y étnica, y de libertad de cátedra consagrados en los artículos 7° y 69 de la Constitución Política.

La política educativa, independientemente del nivel que se aplique, tiene dos objetos básicos: cobertura y la calidad. La cobertura orientada según sus criterios de equidad sirve además, para construir una sociedad más igualitaria y para romper estructuralmente el círculo de pobreza que caracteriza a muy amplios sectores de la población. La calidad acelera el proceso de desarrollo nacional.

Este proyecto fortalece la convicción de que solo a través de una buena educación el país puede alcanzar niveles de desarrollo que lo encaminen en la búsqueda de la competitividad. La educación es la variable más importante para atender la desigualdad en el ingreso, contribuye a la superación de la pobreza, la desigualdad y fomenta el crecimiento económico. La educación debe responder a las necesidades de productividad del país, debe adecuarse a los requerimientos de la economía colombiana.

Al país se le reconocen avances en cobertura en primaria, pero no pasa lo mismo con la secundaria y pregrado. Colombia podrá avanzar efectivamente hacia un verdadero Estado Social de Derecho en la medida en que la población tenga las mismas oportunidades de acceso a la educación de calidad.

De acuerdo al análisis realizado al presente proyecto de ley, tiene viabilidad jurídica y técnica, toda vez que se encuentra conforme al ordenamiento normativo colombiano. Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 139 de 2010 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional, junto con el texto anexo incluyendo el pliego de modificaciones.

Buenaventura León León, Ponente Coordinador; José Joaquín Camelo Ramos, Ponente; Representantes a la Cámara, departamento de Cundinamarca.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Inclúyase un nuevo artículo, con el siguiente contenido:

La presente estampilla no se podrá crear si las existentes en la entidad territorial que se encuentren vigentes exceden el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial.

Justificación: Es necesario poner un límite a la afectación del presupuesto como consecuencia a la creación de nuevos tributos que afecten el buen funcionamiento y la inversión de la entidad territorial.

ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2010 CÁMARA

por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Concejo de Bogotá, Distrito Capital, para que expida el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional” hasta por la suma de doscientos cincuenta mil millones de pesos (\$250.000.000.000,00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2010.

Parágrafo. Los recursos recaudados por la presente contribución parafiscal, tendrán como único fin la construcción de la sede “Proyecto de Investigación Valmaría de la Universidad Pedagógica Nacional en Bogotá, D. C.”.

Artículo 2°. De conformidad con el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política autorízase al Concejo Distrital de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, que se pague únicamente por parte los contratistas de estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventoras de obra pública que se realicen en el territorio de Bogotá, Distrito Capital.

Parágrafo. La base gravable de la contribución parafiscal de la estampilla la constituye el valor del acto jurídico que se celebre con la entidad territorial.

Artículo 3°. La obligación de adherir y anular la estampilla “Cincuenta años de labor de la Universidad Pedagógica Nacional”, queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Bogotá que intervengan en los dife-

rentes actos y hechos económicos que sean sujetos de gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 4°. La presente estampilla no se podrá crear si las existentes en la entidad territorial que se encuentren vigentes exceden el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial.

Artículo 5°. La tarifa contemplada en esta ley, no podrá exceder el tres por ciento (3%), del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 6°. El control y la fiscalización interna de la contribución parafiscal de la estampilla recaerán sobre la administración distrital, la cual implementará mecanismos de fiscalización para el cálculo y pago correcto de la contribución, sin perjuicio de las sanciones que se hayan previsto.

Artículo 7°. El control y fiscalización externa del recaudo, traslado e inversión de los fondos de la presente contribución parafiscal estarán a cargo de la Contraloría Distrital.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Buenaventura León León, Ponente Coordinador; José Joaquín Camelo Ramos, Ponente; Representantes a la Cámara, departamento de Cundinamarca.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1008 - Miércoles, 1° de diciembre de 2010
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia y texto propuesto 10 Cámara para primer debate al Proyecto de ley número 116 de 20, 205 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre Canadá y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio”, y su “Protocolo”, hechos en Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2008	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2010 Cámara, por medio de la cual se autoriza al Concejo del Distrito Capital para emitir la estampilla pro Universidad Pedagógica Nacional.....	18