



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 669

Bogotá, D. C., jueves, 13 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 122 de la
Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución Política y de desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite, el servidor público deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. El servidor público deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

El particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos al inicio y al término del ejercicio de sus atribuciones o cuando autoridad competente se lo solicite, deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta. Además, deberá actualizar cada año bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas y presentar copia de su última declaración de renta.

La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del público o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico, en Colombia, o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa, o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial.

Parágrafo. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno, o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz, o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos, o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva, o en cumplimiento de la

sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales, o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva, o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de Derechos Humanos o graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control”.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.



NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La revelación del patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos, debe convertirse en un deber u obligación constitucional tanto al inicio de su gestión y durante ella, así como al retiro del servicio.

El servidor público debe serlo, esto es, al acceder a la organización estatal debe estar presto a servir a las instituciones y a la comunidad en general; debe ejercer sus funciones, facultades y atribuciones conforme a los principios y normas de derecho internacional aplicables a Colombia, a la Constitución Política, a la ley y al reglamento; no debe omitir el ejercicio de ellas, debe defender el orden constitucional y administrar, usar o destinar el patrimonio público para los fines que el ordenamiento jurídico contempla.

El servidor no debe ni puede aprovechar su condición, sus facultades, atribuciones o potestades para enriquecerse o beneficiar ilícita e ilegalmente a otros, a costa del erario o del patrimonio público que es de todos, porque a él contribuyen en virtud del principio de solidaridad

o del de reparto de las cargas públicas, las personas naturales o jurídicas para garantizar el normal y adecuado funcionamiento del aparato estatal, el cumplimiento de los cometidos estatales y, mediante su uso y distribución racional, la satisfacción de las necesidades de la sociedad, especialmente de las más necesitadas que generalmente son personas en situación de indefensión.

El deber de revelación del patrimonio particular de quien aspire a convertirse en servidor público, del que lo sea o de aquel que se retire del servicio, así como del particular que cumpla funciones públicas o administre bienes y recursos públicos constituye una regla de transparencia, de pulcritud, de honestidad y de decoro. Él debe revelar con qué llega, qué tiene y con qué se va cuando se retira del servicio y, correlativamente, los ciudadanos, la sociedad en general y las propias instituciones deben tener el derecho de acceso a esa información para que se garantice el control ciudadano, el control social y el monitoreo y seguimiento estatal sobre el patrimonio público y se verifique que él no ha terminado o pueda terminar en las arcas del patrimonio del servidor o del particular que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos cuando se retire del servicio público o cuando termine su gestión pública.

Así mismo, el derecho de acceso a la información que debe ser revelada, constituye un instrumento de análisis en la lucha contra la corrupción y por la defensa de la ética y de la moralidad pública.

La declaración de renta, así como la declaración de bienes y rentas, son hasta ahora documentos privados que están garantizados por la reserva constitucional prevista en el artículo 15 de la Constitución Política, salvo para fines de inspección y vigilancia, para fines tributarios o para fines judiciales, y las autoridades que en tal virtud accedan a ellas, deben garantizar dicha reserva pues a ellas se les traslada la carga de conservarla.

Empero, en tales documentos está contenida y declarada buena parte de la información confidencial y, por lo tanto, reservada acerca del origen del patrimonio que se declara, así como también de su destinación, la cual se respalda con los respectivos soportes que constituyen, además, buena parte de la información exógena que también debe ser reportada a las autoridades tributarias pero que sigue siendo confidencial por estar amparada con la reserva constitucional.

El seguimiento, monitoreo y control administrativo de buena parte del patrimonio público, v. gr. del que constituye el sistema general de participaciones o el sistema general de regalías, no constituyen funciones de inspección y vigilancia, ni funciones judiciales y mucho menos funciones de carácter tributario. Empero, quien las ejerce, no puede ver toda la trazabilidad del

recaudo, la percepción, el uso, la administración, el destino, o el gasto del bien, o del recurso, según el caso, con lo cual no puede verificar si se produjo o no el traslado de bienes y rentas del patrimonio público al patrimonio privado.

El propósito o finalidad de este proyecto de acto legislativo es precisamente que se levante tal privilegio constitucional respecto de quien a partir del momento de su posesión adquiere la calidad de servidor público, o aquel particular que ejerce funciones públicas o administra bienes y recursos públicos, o de quien las ejerza y hasta su retiro para que, sin perjuicio de cumplir o no con el deber de revelación de dicha información, los ciudadanos, las organizaciones sociales y el propio Estado puedan tener acceso a tales documentos para ejercer los controles que la misma Constitución les autoriza o les ordena cumplir, según el caso. En otros términos, el propósito o finalidad de esta iniciativa es que la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tenga carácter de información reservada y deba ser presentada o revelada ante cualquier autoridad o a ella tenga acceso cualquier persona.

Desde luego, la ley deberá prever las consecuencias que se deriven de su ilegítimo uso e impedir con salvaguardas normativas y reales, la efectiva protección de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a la ley cuya revelación se hace, así como prevenir la comisión de hechos punibles que pongan en

peligro no solo el patrimonio del servidor público o del particular que ejerza funciones públicas y administre bienes y rentas de carácter público, sino la vida y la integridad personal de tales titulares.

Si se cumple con la aspiración que el proyecto expresa, se reitera, se contará con un valioso instrumento en la lucha contra la corrupción, la delincuencia y el crimen organizado y se habrá avanzado en la lucha por la ética, la transparencia y la moralidad pública.

El Congreso de la República tiene la palabra para tramitar este proyecto de reforma constitucional y brindarle a la comunidad contar con dicha herramienta.



NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA
Ministra del Interior

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 081 con su correspondiente exposición de motivos por la doctora *Nancy Patricia Gutiérrez C.*, Ministra del Interior.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2018 CÁMARA

por la cual se regula la tala de árboles en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Artículo 1º. Regulación de la tala de árboles en zonas urbanas y periurbanas.

La tala de árboles en Colombia estará sujeta a la autorización de las entidades públicas competentes la cual procederá de forma excepcional al constatarse que se encuentra bajo una de las excepciones contenidas en la presente ley. Las autoridades ambientales deberán expedir con prioridad las autorizaciones para la reubicación y traslado de las especies arbóreas.

Parágrafo 1º. Excepciones:

Se exceptúan de la presente ley, las especies arbóreas que se encuentren enfermas, aquellas especies plantadas con fines de explotación comercial o aquellas que representen peligro inminente para la vida y bienes de los ciudadanos o para los ecosistemas nativos. Siendo competencia de la autoridad expedir los permisos respetivos para la tala de las especies en mención.

Artículo 2º. Planificación del proyecto.

Las entidades públicas tienen la obligación de garantizar que en los diseños de los diferentes proyectos, se realicen los inventarios forestales existentes, y se incluyan las propuestas de reubicación, traslado y compensaciones arbóreas; documentos previos a la aprobación de los permisos por parte de las autoridades ambientales y/o licencias expedidas por las autoridades de planeación o curadurías urbanas, en armonía con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política.

Artículo 3°. *Autorizaciones para el trasplante.* Las autoridades ambientales del orden nacional, regional, distrital y/o metropolitano, evaluarán técnicamente, las solicitudes de traslado y reubicación arbórea, y emitirá el acto administrativo de autorización respectiva.

Parágrafo 1°. La autoridad ambiental competente realizará visita técnica al predio en el cual se desarrollará el proyecto, con el objetivo de verificar la información remitida en la solicitud, practicando revisión del estado de las especies arbóreas y estableciendo la conveniencia del traslado.

Parágrafo 2°. Las especies arbóreas serán trasladadas por los titulares de los proyectos, quienes a su vez deben realizar los estudios necesarios para determinar la conveniencia del traslado, analizando el estado fitosanitario, los costes, beneficios, riesgos y probabilidad de éxito.

Artículo 4°. *Solicitud de trasplante de especie arbórea.* El titular del proyecto, su apoderado o representante, tiene la obligación para obtener la autorización de traslado y reubicación de las especies arbóreas, de presentar ante la autoridad ambiental, la siguiente documentación:

1. Formato de solicitud de trasplante de las especies arbóreas.
2. Inventario forestal, incluye plano georreferenciado de la ubicación exacta de cada uno de los árboles ubicados en el área del proyecto.
3. Proyecto a desarrollar, donde se señalen de forma clara y concreta, la justificación de traslado de las especies arbóreas.
4. Estudio técnico de conveniencia del traslado de la especie arbórea.
5. Certificado predial y/o de nomenclatura actualizado del predio donde se encuentra la especie arbórea.
6. Certificado de Existencia y Representación Legal con expedición no inferior a treinta (30) días.
7. Autorización del propietario del predio donde se van a realizar la reubicación y traslado arbóreo; adjuntando el respectivo certificado de libertad y tradición del inmueble.
8. Pago de la autoliquidación por el trámite realizado.
9. Demás documentos enunciados en normas legales vigentes.

Artículo 5°. *Complementación y archivo de la solicitud.* La autoridad ambiental competente, realizará el estudio de la solicitud de traslado de la especie arbórea, de falta información, solicitará la información básica o complementaria, indicando al titular de la solicitud los requisitos que no cumple. Si transcurridos dos (2) meses no llega

la información adicional requerida, el trámite será archivado.

CAPÍTULO II

Trasplante de especies arbóreas

Artículo 6°. *Red ecológica.* En el desarrollo de proyectos que afecten una masa arbórea que pertenezca a una red ecológica, ronda de protección hídrica, especies vedadas, ecosistemas frágiles, la autoridad ambiental competente, solicitará estudios complementarios relacionados con el recurso de fauna y flora.

Parágrafo. La persona natural y/o jurídica que ejecute el proyecto, debe realizar una evaluación precisa de todos los árboles presentes en el lugar y definir el tratamiento para cada uno de ellos.

Artículo 7°. *Causales para el trasplante.* Serán causales de traslado:

1. Mejorar la condición sanitaria y estructural de la especie arbórea.
2. Evitar o corregir daños a bienes muebles, inmueble o personas.
3. Estado de riesgo, alto riesgo o emergencia.
4. Interferir las especies arbóreas en el desarrollo de proyectos de construcción, remodelación de obras, urbanismo, mineros, viales y demás proyectos, que sea imposible por las características y ubicación de las especies arbóreas integrarlas al proyecto.
5. Mantener el equilibrio ecológico y social.

Artículo 8°. *Protocolo de trasplante de árboles.* Para el trasplante de las especies arbóreas, se podrá hacer uso por parte del titular del proyecto de medios tecnológicos y/o maquinas hidráulicas y/o equipo trasplantador de operación hidráulica, con el objetivo de evitar realizar operaciones que afecten la especie arbórea. En todo caso se deberán observar las disposiciones técnicas para el traslado.

Artículo 9°. *Compensaciones previas.* Es obligación del titular del proyecto, realizar todas las compensaciones ambientales necesarias, en el marco de la realización del proyecto que pueda afectar especies arbóreas, con el objetivo de compensar los daños ambientales causados por el traslado o tala de las especies arbóreas.

Las compensaciones ambientales deberán desarrollarse de forma anticipada al permiso de tala en aquellos casos que lo permitan.

Las compensaciones previas que debe realizar el titular del proyecto, consistirán en:

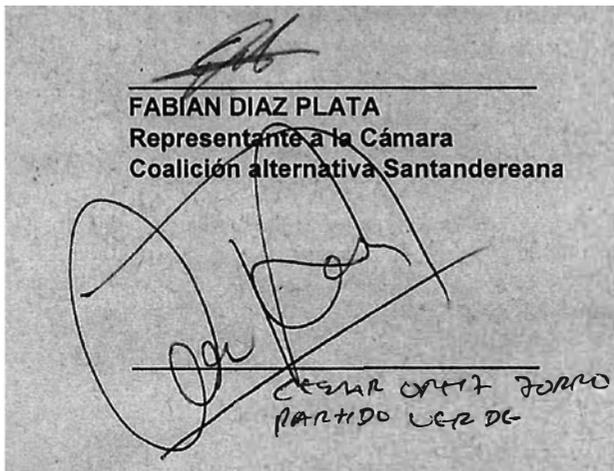
1. Corredores y senderos ecológicos.
2. Reforestar rondas de los ríos.
3. Recuperación de las áreas intervenidas.

Parágrafo 1°. Cuando el titular del proyecto haya realizado la tala de especies arbóreas, deberá realizar acciones para reforestar zonas deforestadas superiores a la proporción afectada.

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación. Los permisos y autorizaciones para la tala de especies arbóreas, que hayan sido otorgados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, seguirán hasta su vencimiento.

Deróguese el Capítulo VIII del Decreto 1791 de 1996 y demás disposiciones normativas que autorizan la tala de especies arbóreas.

De los honorables Congressistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

Evitar la tala de árboles en Colombia como regla general, y ordenar el trasplante y traslado de las especies arbóreas, que no son compatibles con los diseños de los proyectos, garantizando en todo momento la adopción de los protocolos necesarios para su trasplante, traslado y cuidado. Siendo la excepción la tala de árboles enfermos, aquellas especies plantadas con fines de explotación comercial, o que, por su ubicación o estado, representen un peligro para la vida humana.

II. REFERENCIAS HISTÓRICAS Y JURÍDICAS

La tala de árboles es un flagelo que se vive en todo el mundo y, en especial, en Colombia, donde desde hace varios años se denota la inexistencia de políticas que eviten el aumento de la deforestación y con ello la destrucción de ecosistemas, cifras dadas por WWF de un estudio realizado por el Ideam, en el 2016 señalan que: “[...] se deforestaron 178.597 hectáreas de bosque en nuestro país [...] significa que cada día se talan 489 hectáreas -20 de ellas cada hora- y que, a diario, desaparece el equivalente en extensión de bosques a 690 canchas de fútbol [...]”¹

Las cifras anteriores denotan un aumento del 44% en relación a las cifras públicas por el Ideam en el año 2015, en el cual se reportó una deforestación de 124.035 hectáreas de bosques, generando de esta forma el aumento de incendios forestales, extracción ilegal de minerales, cultivos ilegales, entre otras acciones que atentan contra el derecho de todos los colombianos a tener un ambiente sano (artículo 79 C. N.)².

De esta forma, se hace necesario que desde el Estado se adopten las acciones y medidas necesarias para garantizar la protección de los ecosistemas e impedir el aumento de las cifras de deforestación que se expanden diariamente por todo el país, llegando hasta el pulmón del mundo, como lo es el Amazonas.

El presente proyecto de ley, surge como respuesta a la problemática evidenciada en el municipio de Bucaramanga, Floridablanca (Santander), y otros entes territoriales (1.122 municipios) de Colombia, en los cuales se están desarrollando proyectos urbanísticos y mineros, sin la debida planificación ambiental y desconociendo las riquezas forestales; ocasionando con esta situación la destrucción de ecosistemas, tala indiscriminada de árboles y graves afectaciones a las zonas verdes existentes en los territorios.

Considerando que las áreas verdes urbanas existentes en cada municipio, constituyen bienes y generan servicios ambientales, que benefician a los habitantes de los entes territoriales. Se hace perentoria la regulación del otorgamiento de licencias a las constructoras oficiales y/o privadas, para realizar la tala, sin control previo u opción diferente por parte de las autoridades ambientales.

Lo anterior, sin tener en cuenta, los beneficios ambientales, económicos y sociales que las especies arbóreas, proporcionan en las áreas urbanas, actuando como barreras contra el viento, ayudando a fijar partículas nocivas, reduciendo la contaminación, produciendo oxígeno y actuando como reguladores térmicos; siendo estos patrimonios naturales de gran importancia para el desarrollo de las comunidades.

El presente proyecto tiene entre sus fines promover acciones para la conservación del ambiente y de los recursos naturales; garantizando el desarrollo de políticas tendientes a formular, impartir y organizar programas de capacitación para el correcto manejo y tratamiento de las especies arbóreas existentes en los perímetros urbanos. Dando cumplimiento de esta forma a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, la cual resalta en su artículo 79: “[...] todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente

¹ WWF-COLOMBIA. (2018) La hora del planeta moviliza a los colombianos por nuestros bosques. Recuperado de: <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=324472>

² Sistema de Información Ambiental de Colombia. (2017). La deforestación en Colombia sigue en aumento. *Boletín informativo, Julio 2017*. Recuperado de: <http://www.siac.gov.co/documents/670372/24459251/BOLETIN+julio+2017.pdf/96a77955-fc73-40da-9030-cfd55336bebc>

sano [...] es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines [...]"

En igual sentido y ante la importancia de contar con proyectos planificados ambientalmente y el cual propenda por garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades, se estipuló en el artículo 80 constitucional que: “[...] el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]”.

Se extiende también el mandato de protección ambiental en relación a la tala indiscriminada de especies arbóreas, dando vigencia al mismo a través del reconocimiento de los servicios ecosistémicos prestados por los bosques urbanos constitutivos de un patrimonio común, y parte del derecho a un ambiente sano.

El presente proyecto pretende impactar directamente en los objetivos de desarrollo sostenible, de forma concreta el objetivo específico sobre desarrollo urbano (ODS 11): “conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

“Alrededor de un tercio de los 231 indicadores que integran el marco de seguimiento mundial de los ODS se relaciona directamente con políticas urbanas con un claro impacto sobre las ciudades y los asentamientos humanos, y pueden medirse a nivel local (ONU-Hábitat, 2017). El papel fundamental de las ciudades para alcanzar los objetivos sostenibles establecidos en el Acuerdo de París se reconoció en la 22ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, en 2015”.³

Lo que dota de vigencia y contexto al presente proyecto pretendiendo incidir en uno de los escenarios con destacado efecto multiplicador como lo son las ciudades, en esta medida los cambios en la regulación que tienden a la mejora de la calidad de vida principalmente urbana, nos acercan a un mejor vivir colectivo. La tendencia hacia la urbanización hace urgente la regulación de aspectos sensibles como lo es la silvicultura urbana. En este mismo sentido la conferencia de las Naciones Unidas en 2011, dijo;

“En dicha instancia, las Partes acordaron que, debido a que las ciudades son la principal

f fuente de emisiones de carbono y contienen la mayor parte de la población humana (ONU-Hábitat, 2011), las iniciativas más importantes de mitigación y adaptación al cambio climático deberán implementarse en las zonas urbanas. La Conferencia Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, colocó la igualdad y la sostenibilidad socioeconómica y ambiental en el centro del debate sobre el desarrollo urbano sostenible”⁴.

III. PRINCIPALES APORTES DEL PROYECTO DE LEY

Con el proyecto de ley, Colombia avanza a la construcción de un país comprometido con la protección de sus recursos naturales renovables y con el cumplimiento de los principios señalados en la Constitución Política de 1991, conocida como la CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA COLOMBIANA.

Pretende aportar a la aplicación de las mejores disposiciones técnicas haciéndolas vinculante en el proceso de traslado, así se entenderán como disposiciones técnicas adecuadas aquellas que, atendiendo a la consideración de que en un trasplante se remueve cerca del 95% del sistema de raíces absorbentes de los árboles, el trasplante debe ser preparado para asegurar y garantizar la producción de raíces finas cerca del tronco.

Así las operaciones que debe realizar el contratista para el traslado de la especie arbórea se entenderán dentro de la observancia de las disposiciones técnicas adecuadas cuando estas prevean entre otras la:

1. Estabilidad previa del ejemplar.
2. Banqueo: realizar una zanja alrededor del árbol con el fin de formar un cepellón, en el que quedarán las raíces con las cuales será trasladado el árbol a su nuevo hábitat. Debiendo el diámetro del cepellón ser 9 veces el diámetro del tronco del árbol, medidos 30 cm arriba del cuello de la raíz; la profundidad depende de la extensión de las raíces laterales; recomendándose de 0,75 a 1 metro.
3. Arpillado del cepellón: el cepellón debe ser envuelto de la parte superior y lateral con materiales adecuados que protejan de roturas y la desecación; posteriormente, se realiza un amarre en forma de tambor, con cuerdas laterales en la base y en la parte superior.
4. Remoción: los árboles pequeños y medianos pueden ser removidos con ayuda de una carretilla; en el caso de árboles grandes se requiere la utilización de una grúa.

³ S. Borelli, M. Conigliaro y F. Pineda. Los bosques urbanos en el contexto global, UNASYLVA VOL.69 / 2018/

⁴ Ibíd.

También contribuye el presente proyecto a la materialización de indicadores de desarrollo sostenible de los cuales Colombia es signatario, así el Estado colombiano avanzaría en el sentido de *la promoción de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de gran calidad (ODS 11) que cumplan con los siguientes requisitos:*

- Proporcionen a los habitantes urbanos áreas multifuncionales diseñadas para la interacción y la inclusión sociales (ODS 10 y 11);
- Contribuyan a la salud y el bienestar humanos (ODS 3);
- Promuevan el intercambio económico, la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas (ODS 8);
- Estén diseñados y gestionados para garantizar el desarrollo humano y construir sociedades pacíficas, inclusivas y participativas (ODS 10 y 16), así como para promover la convivencia, la conectividad y la inclusión social.

CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO DE LEY

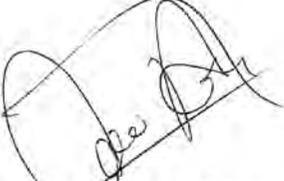
El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República de Colombia, tiene como contenidos específicos:

- 1) Fijar en todo el territorio nacional, la prohibición de tala de árboles, en su defecto, ordenar el traslado y reubicación de los árboles a intervenir en los diferentes proyectos.
- 2) Fijar compensaciones previas por parte de las autoridades ambientales.

Atentamente,

Atentamente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Coalición Alternativa Santandereana


CÉSAR ORTIZ ZORRO
Rep. CESAR

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 078 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Fabián Díaz Plata, César Ortiz Zorro.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto.

Atenuar las consecuencias sociales y de salud pública del abandono o pérdida de los animales domésticos o mascotas, a través del apoyo a refugios o fundaciones que hacen las veces de centro de bienestar animal o coso, mientras los distritos o municipios crean estos lugares seguros para los animales domésticos perdidos o abandonados.

Artículo 2°. El artículo 119 de la Ley 1801 de 2016, quedará así:

En todos los distritos o municipios se establecerá un lugar seguro; centro de bienestar animal, coso municipal u hogar de paso público, a donde se llevarán los animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vaguen por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.

Artículo 3°. Bienestar animal.

Independiente de la naturaleza del lugar seguro, los distritos o municipios deberán garantizar en todo caso la asistencia veterinaria para los animales que se encuentren a su cuidado.

Artículo 4°. Apoyo a entidades sin ánimo de lucro.

Mientras no se disponga de un centro de bienestar animal público, coso municipal, hogar de paso público el distrito o municipio deberá apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado que reciban animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vaguen por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo. Este apoyo se materializará a través de aportes directos en especie que permitan al refugio continuar realizando su función.

El municipio o distrito también deberá realizar al menos una jornada trimestral de promoción de adopción y una jornada trimestral de esterilización, para aquellos animales que transcurridos treinta (30) días calendario, han sido declarados en condición de abandono.

Artículo 5°.

Para poder ser destinatarios de los aportes descritos en la presente ley, los refugios, hogares de paso o fundaciones deberán observar las

condiciones técnicas e infraestructura que respeten las necesidades y libertades de los animales, entendiendo como mínimo en estas las siguientes.

LIBERTADES BÁSICAS

LIBRES DE HAMBRE Y SED. Proveer agua fresca y una dieta balanceada para mantener la salud y el vigor.

LIBRES DE DOLOR, LESIONES Y ENFERMEDADES. A través de prevención o prontitud en diagnósticos y tratamientos.

LIBRES DE MIEDO Y ANGUSTIA. Garantizar buen trato y condiciones que eviten el sufrimiento mental.

LIBRES DE INCOMODIDAD. Proveer un ambiente adecuado que incluya refugio y áreas para descansar y dormir confortablemente.

LIBERTAD PARA EXPRESAR SU COMPORTAMIENTO NORMAL. Proveer suficiente espacio, instalaciones adecuadas y la compañía de animales de su propia especie.

NECESIDADES

1. **NECESIDADES FISIOLÓGICAS** – Alimento y agua, temperatura y humedad apropiadas, condiciones de luz y aire, etc.
2. **NECESIDADES SOCIALES** – Preferencias por vivir solos, en parejas o en grupos.
3. **NECESIDADES PSICOLÓGICAS** – Estimulación apropiada y actividad para evitar el aburrimiento.
4. **NECESIDADES AMBIENTALES** – Hogar apropiado, espacio y territorio.

Parágrafo

Las entidades públicas responsables deberán ejercer vigilancia y control periódico, presencial a los refugios o fundaciones destinatarios de los aportes.

Artículo 6°

La definición del tipo de aportes en especie con destino a las entidades sin ánimo de lucro, como fundaciones o refugios animales se establecerá de forma concertada entre la administración y la junta defensora de animales a través de al menos tres reuniones al año con este fin. La junta de protección animal también tendrá la facultad de vigilar estos aportes.

Artículo 7°

Reemplácese en toda la legislación y normatividad nacional la expresión “perro potencialmente peligroso” o “raza(s) potencialmente peligrosas” por “perro de manejo especial” o “razas de manejo especial”.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Congressistas,



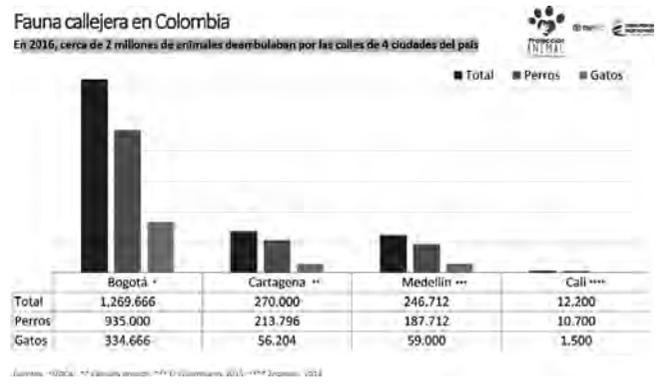
Fabian Diaz Plata
Representante a la cámara
Coalición alternativa Santandereana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

El presente proyecto de ley emerge del esfuerzo articulado con diferentes sectores animalistas que impulsan hogares de paso y fundaciones preocupadas ante el fenómeno de abandono de mascotas, por esta razón decidimos presentar una iniciativa que se encontrara en sintonía con los desarrollos normativos y de la jurisprudencia nacional en cuanto a derechos de los seres sintientes.

En Colombia existen 9 millones de animales de compañía y se estima que uno de cada tres hogares del país tiene una mascota¹ y se estimó para 2016, que cerca de 2 millones de animales deambulaban por las calles de 4 ciudades del país. De acuerdo con cifras del DNP², estas cifras parten de un cálculo construido por la misma entidad y no contempla aquellos animales que se encuentran en lugares de paso. (Información publicada en enero de 2018)³.



4

Se evidencia que esta preocupación no ha sido ajena a las entidades territoriales y que se han venido adelantando iniciativas de protección por parte de los gobiernos locales, entre 2016 y 2019 se registran en 16 departamentos para un total de 520 municipios; iniciativas de protección animal en sus planes de desarrollo⁵, no obstante estas iniciativas no se han ejecutado en la totalidad de los municipios y además estas políticas

1 DNP, Política pública de protección animal 2017.
 2 Ibíd 1.
 3 Recuperado en : <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/por-que-tantas-mascotasabandonadas-articulo-734315> julio 2018.
 4 Ibíd. 2.
 5 DNP, 2017, Política pública de protección animal 2017, p. 4.

carecen de elementos nacionales articuladores que les permitan una articulación más profunda y coherente con el resto del país. Así el presente proyecto busca incidir en uno de los aspectos trascendentes de la política pública, la vinculación de todos los actores, es por esto que buscamos generar canales de articulación que permitan la comunicación y apoyo de entidades privadas con las iniciativas públicas de todo orden.

Normatividad.

El primer antecedente normativo que encontramos es la Ley 84 de 1989, por medio de la cual se expidió el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, cuyas disposiciones tienen por objeto: a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; d) desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales; e) desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre⁶.

Dentro de la línea de desarrollo normativo destaca la Ley 1774 de 2016 la cual reconoce a los animales el estatus de seres sintientes y determina una serie de principios que garanticen su protección, al mismo tiempo en que tipifica los delitos que vulneran el bienestar de los mismos. Dentro de esta ley cabe resaltar los siguientes aspectos:

- Reconoce a los animales como seres sintientes y no como cosas.
- Establece que los animales recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor causado por los humanos.
- Tipifica como punibles, conductas relacionadas con el maltrato animal.
- Dictamina que los dueños de animales deberán garantizar que no sufran hambre ni sed; no padezcan injustificadamente malestar físico ni dolor; no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido; no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés; sean libres de manifestar su comportamiento natural.
- Decreta que el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales, con acciones diligentes en situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

La Ley 5ª de 1972, por la cual se provee la fundación y funcionamiento de las Juntas

Defensoras de Animales, enfatiza la concesión de facultades a las Juntas Defensoras de Animales para promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre y evitar actos de crueldad, el maltrato, el abandono injustificado⁷. El Decreto 497 de 1973, que estableció, entre otras medidas, que las Juntas podían ser conformadas por todas las personas que por su interés en los objetivos de las mismas así lo soliciten⁷.

Es importante traer a la discusión el artículo 248 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que ordenó la formulación de una política de protección de animales domésticos y aun se encuentra en mora de un desarrollo normativo que le dé vigencia material a esta importante disposición, fungiendo de marco de apoyo para el presente proyecto.

Estos desarrollos normativos suponen la construcción de consenso como sociedad alrededor del reconocimiento de nuestra inserción en el mundo como parte del ambiente, supone la necesidad, también de replantear la forma como nos relacionamos con nuestro entorno, con un mundo más allá de lo estrictamente humano en el que nuestras acciones pueden generar sufrimiento o mitigarlo.

La existencia de un entorno del que no nos encontramos separados y que supone replantear el sentir con relación a otros seres, la extensión de la compasión más allá de lo humano como categoría ética de relacionamiento, elevado a un estatus normativo nos ofrece un horizonte de acción en el marco del cual pretendemos impulsar normatividad acorde.

En la normatividad internacional

No obstante el retraso del desarrollo en la normatividad interna, los derechos de los animales gozan de un sustento normativo constitucional robusto partiendo de las declaraciones de Estocolmo de 1972, que establece un reconocimiento a un entorno interrelacionado donde se da un papel privilegiado a la protección de los animales aunado a la declaración de Río de 1992, no solo brindan lineamientos de protección para la justiciabilidad ambiental más repercuten en la creación de un ámbito normativo protector de los seres vivos, tenemos así hacia el año 1977 la Declaración Universal de los Derechos del Animal, donde se amplía el ámbito de protección, incursionando en la categoría de derechos autónomamente imputables, reconociendo los escenarios de mutua dependencia y al mismo tiempo asignando entidad de sujetos de derecho

⁶ Trujillo Cabrera, Juan. Legislación en Defensa de los Animales. Verbas Iuris, Bogotá, 2010.

⁷ Trujillo Cabrera, Juan. Legislación en Defensa de los Animales. Verbas Iuris, Bogotá, 2010.

aunado a la declaración universal de los derechos de los animales⁸.

El ordenamiento constitucional

La jurisprudencia que ampara el derecho de los animales en nuestro ordenamiento se ha venido desarrollando a partir de importantes fallos; que suponen un cambio de enfoque normativo en el cual los derechos no son reserva exclusiva de los seres humanos sino que cobijan otras entidades. Desde el reconocimiento de derechos para el río Atrato (Sentencia T-622, 16), hasta el reconocimiento de la Amazonia como sujeto de derechos (Corte Suprema 2018 00319-01), el reconocimiento de los animales como seres sintientes hacen parte de un cambio de paradigma normativo y de interacción con relación al mundo que habitamos⁹.

Existe una constitución ecológica entendida en una triple dimensión: “por un lado, el deber de protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico, siendo obligación del Estado, proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, existe un derecho de todos los individuos a gozar de un medio ambiente sano, el cual es exigible por medio de diferentes acciones judiciales –civiles, penales, populares–. A su vez, **existen un conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares para el resguardo del medio ambiente, derivadas de disposiciones de la constitución ecológica**”.¹⁰

El mandato constitucional que inspira el presente proyecto retoma los lineamientos de la Honorable Corte Constitucional al referirse a la relación de los seres humanos con el medio ambiente y cómo de esta relación surgen mandatos de protección, ha dicho la Corte que ; *Del concepto de medio ambiente, del deber de protección de la diversidad de flora y fauna y su integridad, de la protección a los recursos y del valor de la dignidad humana como el fundamento de las relaciones entre los seres humanos y estos con la naturaleza y los seres sintientes; se puede extraer un deber constitucional de protección del bienestar animal que encuentra su fundamento igualmente del principio de la solidaridad.*

De la existencia de este mandato constitucional se deriva “una serie de obligaciones para los seres humanos de, entre otros, velar por la protección de los animales y evitar el maltrato, la tortura o los actos de crueldad, además del cuidado de su integridad y vida (...)”.

⁸ Tomado de: Exposición de motivos. Proyecto de ley número PI252 de 2018 transporte de animales, autor, honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez.

⁹ *Ibíd.* P. 3.

¹⁰ T095.

CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la Republica de Colombia, tiene como contenidos específicos:

- 1) Modificar el artículo 119 de la Ley 1801 de 2016.
- 2) Garantizar que independientemente de la naturaleza del lugar seguro que se menciona en el artículo, los distritos o municipios garanticen la asistencia veterinaria a todos los animales domésticos que estén bajo su cuidado.
- 3) Apoyo por parte de los municipios o distritos a las fundaciones y refugios de animales a través de aportes directos en especie.

Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA

Representante a la Cámara

Coalición Alternativa Santandereana

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 079 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Fabian Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2018 CÁMARA

por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones,

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Plan de lucha contra la evasión y el contrabando*

A más tardar el 20 de noviembre de cada año, el Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá presentar ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República el Plan Anual de Lucha Contra la Evasión y el Contrabando que operará entre enero 1° de enero y el 31 de diciembre del año siguiente, así como la evaluación de la ejecución del plan antievasión y contrabando del año en curso.

El plan anual de lucha contra la evasión y el contrabando deberá señalar:

- a) La meta de recaudo que se logrará con los programas de fiscalización y aprehensión de mercancías de contrabando, que no podrá ser inferior a 5 billones de pesos para el año 2019, 10 billones de pesos para el año 2020, 15 billones de pesos para el año 2021 y 20 billones de pesos para los años 2022 y siguientes;
- b) El número de visitas de campo anuales que se llevarán a cabo en desarrollo del plan, que no pueden ser inferiores a 240.000 en 2019, 300.000 en 2020, 360.000 en 2021 y 400.000 para cada uno de los años 2022 y siguientes, y que deberán estar focalizadas en la detección de contribuyentes que no cumplen con la obligación de declarar los tributos a su cargo, así como de aquellos que presentando las declaraciones tributarias omiten ingresos o activos, o declaran pasivos o costos, gastos, descuentos tributarios o retenciones inexistentes. Al menos el 50% de las actuaciones de cada año deben estar orientadas a la represión del contrabando y deben concentrarse en detectar los contrabandistas en los sitios de ingreso de las mercancías o de distribución y venta de las mismas, así como su movimiento y operación económica;
- c) El número de actuaciones no presenciales que se llevarán a cabo, que no puede ser inferior a un (1) millón de actuaciones al año, en las áreas de fiscalización y recaudo;
- d) El número de actuaciones de cobro y las metas de recuperación de cartera;
- e) Las ciudades en las que se adelantará el plan anual, con indicación del número de visitas de campo que se realizarán en cada ciudad y en cada mes del año.

En el evento de que las metas de recaudo y/o de visitas de campo definidas en esta ley para el plan de lucha contra la evasión y el contrabando no se cumplan, tal incumplimiento dará lugar a que el Congreso en pleno discuta y decida sobre la moción de censura al Ministro de Hacienda y Crédito Público, por su incapacidad para reprimir la evasión y el contrabando, en los términos de la Ley 5ª de 1992. Para este efecto, los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes deberán citar a una cesión de las plenarias a más tardar el 15 de mayo del año siguiente al del incumplimiento.

Para los efectos del plan de lucha contra la evasión y el contrabando se autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar los traslados y modificaciones presupuestales que se requiera para duplicar el presupuesto de la DIAN a partir del año 2018.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso primero del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 240. Tarifa general para para personas jurídicas. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del 30%.

En el caso de las rentas agropecuarias obtenidas por personas jurídicas, la tarifa aplicable será del 10%. Para tal efecto, se entiende por renta agropecuaria la obtenida en la producción y venta de bienes del sector agropecuario. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.

En el caso de las rentas obtenidas por la prestación de servicios hoteleros y servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país, incluido el transporte fluvial y el férreo, según definición que al respecto expida el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la tarifa aplicable será del 10%. Esta tarifa se aplicará entre los años 2019 y 2048.

En el caso de las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros sin residencia ni domicilio en el país, se aplicará una tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del 0%.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 115 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 115. Dedución de impuestos pagados y tratamiento del gravamen a los movimientos financieros y del ICA. Es deducible el ciento por ciento (100%) de todos los impuestos, tasas y contribuciones que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, independientemente de que tengan o no relación de causalidad con su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios, el gravamen a los movimientos financieros y el Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros, que no son deducibles.

El gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como una retención en la fuente aplicable en el impuesto sobre la renta, recuperable en el 100%. El Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros efectivamente pagado durante el año gravable se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta y complementarios, recuperable en el 100%.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 118-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 118-1. Subcapitalización. Sin perjuicio de los demás requisitos y condiciones consagrados en este Estatuto para la procedencia de la deducción de los gastos por concepto de

intereses, cuando las deudas que generan intereses sean a favor de vinculados económicos del exterior, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de tales deudas, cuando el monto total promedio de la deuda con el vinculado económico del exterior, durante el correspondiente año gravable, no exceda el resultado de multiplicar por tres (3) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior, no será deducible la proporción de los gastos por concepto de intereses a favor de vinculados económicos del exterior que exceda el límite a que se refiere este artículo.

Parágrafo 1°. Las deudas que se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de la proporción a la que se refiere este artículo son las deudas que generen intereses.

Parágrafo 2°. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que se constituyan como sociedades, entidades o vehículos de propósito especial para la construcción de proyectos de vivienda a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 solo podrán deducir los intereses generados con ocasión de las deudas con vinculados económicos del exterior, cuyo monto total promedio durante el correspondiente año gravable no exceda el resultado de multiplicar por cuatro (4) el patrimonio líquido del contribuyente determinado a 31 de diciembre del año gravable inmediatamente anterior.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que estén sometidos a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, ni a los que realicen actividades de factoring, en los términos del Decreto número 2669 de 2012.

Parágrafo 4°. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los casos de financiación de proyectos de infraestructura de servicios públicos, siempre que dichos proyectos se encuentren a cargo de sociedades, entidades o vehículos de propósito especial.

Parágrafo 5°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a intereses generados con ocasión de créditos otorgados por entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades del exterior que estén sometidas a vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión del sistema financiero, siempre que el contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios, sea un operador de libranzas y esté sometido a un régimen de regulación prudencial por parte de la Superintendencia de Sociedades.

En ningún caso lo establecido en el presente parágrafo será aplicable a créditos otorgados

por los vinculados del exterior a que se refiere el artículo 260-1 ni a créditos otorgados por entidades localizadas en jurisdicción no cooperante.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 48 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 48. Participaciones y dividendos. Los dividendos y participaciones no constituyen renta ni ganancia ocasional.

Artículo 6°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

2. Al resultado así obtenido se le adicionará el valor percibido durante el respectivo año gravable por concepto de:
 - a) Dividendos o participaciones de otras sociedades nacionales y de sociedades domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, que tengan el carácter no gravado; y
 - b) Beneficios o tratamientos especiales que, por expresa disposición legal, deban comunicarse a los socios, accionistas, asociados, suscriptores, o similares, incluido el método de participación en la parte que corresponda a utilidades que deban estar sometidas al impuesto sobre la renta en cabeza de la sociedad participada.
 - c) Dividendos o participaciones de sociedades extranjeras, en la parte que provenga de utilidades de sociedades colombianas, cuando dichas utilidades estén sometidas al impuesto sobre la renta en Colombia.
 - d) El 70% de la mayor depreciación fiscal solicitada en el año gravable frente a la depreciación contable registrada en el mismo período. Cuando la depreciación fiscal sea inferior a la contable, este valor tendrá signo negativo.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 36-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 36-1. Utilidad en la enajenación de acciones.

De la utilidad obtenida en la enajenación de acciones o cuotas de interés social no constituye renta ni ganancia ocasional, la parte proporcional que corresponda al socio o accionista en las utilidades retenidas por la sociedad, susceptibles de distribuirse como no gravadas, que se haya causado entre la fecha de adquisición y la de enajenación de las acciones o cuotas de interés social.

No constituyen renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana, de las cuales sea titular un mismo

beneficiario real, cuando dicha enajenación no supere el diez por ciento (10%) de las acciones en circulación de la respectiva sociedad, durante un mismo año gravable.

Tampoco constituye renta ni ganancia ocasional las utilidades provenientes de la negociación de derivados que sean valores y cuyo subyacente esté representando exclusivamente en acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana, índices o participaciones en fondos o carteras colectivas que reflejen el comportamiento de dichas acciones.

Cuando la utilidad en la enajenación de acciones de que trata este artículo sea percibida por sociedades podrá ser distribuida con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b. del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 128 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 128. Deducción por depreciación.

Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes podrán deducir cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar la diferencia entre el costo fiscal y el valor residual durante la vida útil de dichos bienes, siempre que estos hayan prestado servicio en el año o período gravable.

Artículo 9°. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 141 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 141. Tasas de depreciación y amortización para los activos fijos depreciables o amortizables adquiridos en años 2019 a 2026, en exceso del valor promedio invertido en los 4 años anteriores. Durante cualquiera de los años 2019 a 2026, los contribuyentes que adquieran activos fijos reales productivos, depreciables o amortizables, para ser usados en una actividad generadora de renta, cuyo costo de adquisición exceda el promedio anual invertido en este tipo de activos fijos durante los 4 años gravables inmediatamente anteriores, podrán depreciar o amortizar para efectos fiscales en los 24 meses siguientes, el 100% del exceso invertido, utilizando para tal efecto una tasa de depreciación o amortización fiscal anual del 50%.

Artículo 10. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 235-3. Eliminación de exenciones. Elimínese a partir del año gravable 2019 todas las rentas exentas distintas de las contenidas en el artículo 206 del Estatuto Tributario, con excepción de las que tengan un plazo especial de duración, en relación con proyectos de inversión que hubiere

iniciado el contribuyente con anterioridad a la presente ley, caso en el cual la exención seguirá aplicando para dicho contribuyente durante el plazo inicialmente previsto.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 147 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 147. Compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria de sociedades. Las sociedades podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes. Los socios no podrán deducir ni compensar las pérdidas de las sociedades contra sus propias rentas brutas.

La sociedad absorbente o resultante de un proceso de fusión, puede compensar con las rentas brutas que obtuviere, las pérdidas fiscales sufridas por las sociedades fusionadas, al igual que los excesos de renta presuntiva que estas hayan tenido.

Las sociedades resultantes de un proceso de escisión pueden compensar con las rentas brutas que obtuvieren, las pérdidas fiscales sufridas por la sociedad escindida, al igual que los excesos de renta presuntiva que esta haya tenido, hasta un límite equivalente al porcentaje de participación del patrimonio contable de las sociedades resultantes en el patrimonio contable de la sociedad que se escindió.

En caso de que la sociedad que se escinde no se disuelva, esta podrá compensar sus pérdidas fiscales sufridas antes del proceso de escisión, al igual que los excesos de renta presuntiva que esta haya tenido con anterioridad al mismo, con las rentas brutas que obtuviera, hasta un límite equivalente al porcentaje del patrimonio contable que conserve después del proceso de escisión.

Las pérdidas fiscales originadas en ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, y en costos y deducciones que no tengan relación de causalidad con la generación de la renta gravable, en ningún caso podrán ser compensadas, salvo las generadas en la deducción por inversión en activos fijos a que se refiere el artículo 158-3 de este Estatuto.

En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 150 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 150. Pérdidas sufridas por personas naturales.

Las personas naturales y sucesiones ilíquidas podrán compensar las pérdidas fiscales y los excesos de renta presuntiva sobre renta líquida ordinaria, con las rentas brutas ordinarias que obtuvieren en los períodos gravables siguientes,

siempre y cuando que se deduzcan exclusivamente de rentas de igual naturaleza.

En todos los casos a que se refiere esta norma, las pérdidas fiscales al igual que los excesos de renta presuntiva, se compensarán reajustados fiscalmente.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259. Límite de los descuentos. En ningún caso los descuentos tributarios pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esta limitación no será aplicable cuando se trate de los descuentos a que se refieren los artículos 258-2 y 259-1 de este Estatuto, caso en el cual el exceso se convertirá en un saldo a favor del contribuyente.

Artículo 14. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259-1. Descuento tributario del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros.

Los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios tendrán derecho a solicitar como impuesto descontable en el impuesto sobre la renta y complementarios el valor que hayan pagado durante el respectivo año gravable por concepto de Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros.

Artículo 15. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínase a partir del año gravable 2019 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 254, 257, 258-2 y 259-1 del Estatuto Tributario.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 38 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 38. El componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por todo tipo de contribuyentes. No constituye renta ni ganancia ocasional la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros percibidos por cualquier tipo de contribuyentes, que provengan de:

- a. Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros.

Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.

- b. Títulos de deuda pública.
- c. Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya

sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

Las entidades que paguen o abonen los rendimientos financieros de que trata este artículo, informarán a sus ahorradores el valor no gravado de conformidad con el inciso anterior.

Parágrafo 1°. Cuando los contribuyentes a que se refiere el presente artículo soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente, para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.

Parágrafo 2°. Para efectos de la retención en la fuente, los porcentajes de retención que fija el Gobierno podrán aplicarse sobre el valor bruto del pago o abono en cuenta correspondiente al respectivo rendimiento.

Parágrafo 3°. Para los efectos de este artículo, el ingreso originado en el ajuste por diferencia en cambio se asimilará a rendimientos financieros.

Parágrafo 4°. El componente inflacionario que sea percibido por sociedades podrá ser distribuido con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional a sus socios o accionistas y para tal efecto hará parte del literal b) del numeral 2 del artículo 49 del Estatuto Tributario.

Artículo 17. Modifíquese el artículo 39 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 39. Componente inflacionario de los rendimientos financieros que distribuyan los fondos de inversión, mutuos de inversión, de valores, comunes administrados por sociedades fiduciarias y en general las carteras colectivas. Las utilidades que las carteras colectivas, los fondos mutuos de inversión, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes administrados por sociedades fiduciarias, distribuyan o abonen en cuenta a sus suscriptores o partícipes, no constituyen renta ni ganancia ocasional en la parte que corresponda al componente inflacionario de los rendimientos financieros recibidos por el fondo o cartera colectiva, cuando estos provengan de:

- a) Entidades que estando sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, tengan por objeto propio intermediar en el mercado de recursos financieros;

Entidades vigiladas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria;

- b) Títulos de deuda pública;
- c) Bonos y papeles comerciales de sociedades anónimas cuya emisión u oferta haya

sido autorizada por la Superintendencia Financiera.

Cuando los suscriptores o partícipes a que se refiere el presente artículo, soliciten costos o deducciones por intereses y demás gastos financieros, dichos costos y gastos serán deducidos previamente, para efectos de determinar la parte no gravada de los rendimientos financieros provenientes de la cartera colectiva o fondo, de conformidad con lo previsto en el presente artículo, calculándola únicamente sobre la parte del rendimiento financiero que exceda los costos y gastos financieros deducidos.

Artículo 18. Modifíquese el artículo 258-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 258-2. Impuesto sobre las ventas en la importación, construcción o adquisición de activos fijos. El impuesto sobre las ventas que se cause en la adquisición, construcción o importación de activos fijos, que no pueda ser descontado en el impuesto sobre las ventas del contribuyente, podrá descontarse de su impuesto sobre la renta del año de adquisición, construcción o importación, o de uno cualquiera de los años posteriores, hasta agotarlo.

Este descuento procederá también cuando los activos fijos se hayan adquirido, construido o importado a través de contratos de leasing.

Artículo 19. *Artículo nuevo.* Introdúzcase el artículo 682-1 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 682-1. Graduación de sanciones pecuniarias.

Las sanciones pecuniarias contenidas en el Estatuto Tributario, diferentes de los intereses moratorios, corresponden a su valor máximo posible. La Dian, en cada caso particular deberá graduar la sanción, dependiendo de la gravedad de la falta, el perjuicio causado, la reiteración de la conducta, etc., buscando siempre que aquellas faltas que no hayan causado un perjuicio económico al fisco, tampoco lo ocasionen para el contribuyente.

Para tal efecto, la Dian deberá expedir una circular a sus funcionarios con los lineamientos generales que deben primar al momento de imponer una sanción.

Cuando la liquidación de la sanción sea a cargo del contribuyente, este podrá solicitar a la Dian que dicha entidad la liquide a la luz de lo previsto en los incisos anteriores, caso en el cual el contribuyente se abstendrá de liquidar la sanción en espera de la liquidación de la misma por parte de la Dian.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 851 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 851. Devolución de saldos a favor. Los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias

tendrán derecho a que se les devuelvan los saldos a su favor que de acuerdo con las normas vigentes les correspondan.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver de oficio, los saldos a favor de los contribuyentes, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hayan presentado las declaraciones tributarias, sin que medie solicitud por parte del contribuyente, al igual que los saldos a favor generados por pagos en exceso o de lo no debido, que estos hayan efectuado por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de responsables del IVA, la devolución de saldos originados en la declaración del IVA, solo procederá para aquellos responsables de los bienes y servicios exentos y para aquellos responsables a quienes la retención en la fuente les hubiere generado el saldo a favor. Para los demás responsables el saldo a favor deberá imputarse a los períodos gravables siguientes.

La devolución extemporánea de saldos a favor del contribuyente causará intereses corrientes y moratorios.

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 21 Modifíquese el artículo 9° del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 9°. Impuesto de las personas naturales, residentes y no residentes. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, residentes en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes con residencia en el país en el momento de su muerte, están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios en lo concerniente a sus rentas y ganancias ocasionales, tanto de fuente nacional como de fuente extranjera.

Cuando en el primer año de residencia fiscal en Colombia las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con anterioridad a la fecha de ingreso al país, dichas rentas de fuente extranjera no se gravarán en Colombia. Cuando en año de abandono de la residencia fiscal en Colombia, las personas naturales hayan obtenido rentas de fuente extranjera percibidas con posterioridad a la fecha de salida del país, dichas rentas de fuente extranjera del año de salida del país no se gravarán en Colombia.

Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país y las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país en el momento de su muerte, solo están sujetas al impuesto sobre la renta y complementarios respecto a sus rentas y ganancias ocasionales de fuente nacional.

Artículo 22. Modifíquese el artículo 10 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 10. Residencia para efectos tributarios. Se consideran residentes en Colombia para efectos tributarios las personas naturales que cumplan con cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Permanecer continua o discontinuamente en el país por más de ciento ochenta y tres (183) días calendario, incluyendo días de entrada y salida del país, durante el respectivo año gravable;
2. Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 21 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 21. Concepto de sociedad extranjera. Se consideran extranjeras las sociedades u otras entidades constituidas de acuerdo con leyes extranjeras y cuyo domicilio principal esté en el exterior.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 23 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 23-1. No son contribuyentes los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las carteras colectivas, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias.

La remuneración que reciba por su labor la entidad que administre el fondo o cartera colectiva, constituye un ingreso gravable para la misma sobre la cual se aplicará retención en la fuente.

Los ingresos del fondo o cartera colectiva, previa deducción de los gastos a cargo del mismo y de la contraprestación de la sociedad administradora, se distribuirán entre los suscriptores o partícipes, al mismo título que los haya recibido el fondo y en las mismas condiciones tributarias que tendrían si fueran percibidos directamente por el suscriptor o partícipe, sin que sea posible diferir su realización tributaria para un período gravable distinto a aquel en el cual el Fondo o cartera colectiva haya devengado contablemente el respectivo ingreso, momento en el cual se aplicará la retención en la fuente que corresponda, independientemente de que se hayan pactado cláusulas de no reparto de utilidades, de reparto parcial o de reparto a la liquidación del Fondo o cartera colectiva.

Lo dispuesto en el inciso final del artículo 48 y en el artículo 56 no se aplicará a las entidades de que trata el presente artículo.

Para efectos de determinar el componente inflacionario no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, percibido por personas naturales, se aplicará lo dispuesto en el artículo 39. Cuando se trate de personas jurídicas se determinará de conformidad con el artículo 40.

Interprétese con autoridad que tampoco se consideran contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios los fondos parafiscales, agropecuarios y pesqueros, de que trata el Capítulo V de la Ley 101 de 1993 y el Fondo de Promoción Turística de que trata la Ley 300 de 1996.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 123 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 123. Costos y gastos en el exterior. Requisitos para su procedencia.

Si el beneficiario de la renta fuere una persona natural extranjera o una sucesión de extranjeros sin residencia en el país, o una sociedad u otra entidad extranjera sin domicilio en Colombia, la cantidad pagada o abonada en cuenta solo es deducible si se acredita la consignación del impuesto sobre la renta retenido en la fuente.

Proceden como deducción los gastos devengados por concepto de contratos de importación de tecnología, patentes y marcas, en la medida en que se haya practicado la retención en la fuente correspondiente.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes.

Los dividendos o participaciones provenientes de utilidades que de haberse distribuido a una sociedad nacional hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, que sean percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia, por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia y por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, será del treinta por ciento (30%). El impuesto de que trata este artículo será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

Artículo 27. *Reubicación de oficinas.* A partir del 1° de enero de 2019, las siguientes oficinas quedarán reubicadas así:

- a) La Oficina de Recursos Tributarios, encargada de conocer y fallar todos los recursos interpuestos por los contribuyentes, quedará localizada como una

dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

- b) La Oficina de Normativa y Doctrina, encargada de dar respuesta a las consultas formuladas por los contribuyentes, y de emitir interpretaciones de carácter general y particular, quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- c) La Defensoría del Contribuyente quedará localizada como una dependencia del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno Nacional queda facultado para hacer los ajustes presupuestales y administrativos que demande la reubicación de las oficinas antes mencionadas.

Artículo 28. *Participación de la defensoría del contribuyente.* A partir del 1º de enero de 2019, la Defensoría del Contribuyente, de oficio o a solicitud de parte, participará en todas las etapas del proceso de auditoría, determinación, discusión y cobranza de impuestos, así como en general en la relaciones que se desarrollen entre el contribuyente y la administración tributaria, velando siempre por la defensa de los derechos de los contribuyentes y la debida aplicación de las normas tributarias. Para tal efecto, cada vez que lo considere adecuado, la Defensoría del Contribuyente producirá un oficio dirigido al funcionario competente que esté conociendo del negocio respectivo, indicándole los argumentos que a su juicio deben ser tenidos en cuenta en defensa del contribuyente.

El funcionario que conozca del caso, para decidir los asuntos de los contribuyentes, deberá valorar los oficios que produzca la Defensoría del Contribuyente, dejando constancia expresa de las razones por las se aparta de los mismos cuando tome una decisión contraria.

La Defensoría del Contribuyente alertará al Ministro de Hacienda y Crédito Público de aquellos casos en los que considere que no se están respetando los derechos del contribuyente y en los que no exista discrepancia de criterios que justifiquen el proceder de la Administración Tributaria.

Artículo 29. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 12-1, 28-1, 40, 41, 81, 81-1, parágrafo del artículo 90, 115-2, 116, 118, 124-1, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 242, 246, 258, 292, 292-1, 292-2, 293, 293-1, 293-2, 294, 294-1, 294-2, 295, 295-1, 295-2, 296, 296-1, 296-2, 297, 297-1, 297-2, 298, 298-1, 298-2, 298-3, 298-4, 298-5, 298-6, 298-7, 298-8, literal d) del numeral 5 del artículo 319-4, literal d) del numeral 4 del artículo 319-6, 342, 343, 485-1, 491 y el libro cuarto del Estatuto Tributario.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

A pesar de las múltiples reformas tributarias que se han realizado en el país en los últimos 30 años, hoy que registramos una de las tasas de tributación sobre los negocios más altas del mundo¹, no hay duda de que se requiere una redefinición de la estructura tributaria del país, de tal suerte que esta, antes que convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico del país, se constituya en un instrumento para que la economía colombiana crezca a tasas superiores al 5% anual. Con las actuales tasas de tributación y con una perspectiva de precios bajos para el petróleo, eso es simplemente imposible.

Desafortunadamente, esta no ha sido la inspiración que ha guiado las reformas tributarias realizadas con posterioridad al año 1986, año en que se realizó la última modificación estructural de nuestro aparato impositivo. En los últimos 30 años el país ha discutido, aprobado e implementado 56 leyes que contienen reformas al régimen tributario², muchas de ellas orientadas a generar mayores recursos para el fisco nacional, que en su afán recaudatorio dejaron de lado los principios básicos que deben orientar un sistema impositivo, introduciendo en el mismo una serie de elementos que afectan su equidad y neutralidad, desestiman la inversión y el ahorro, no consultan la real capacidad de pago de los contribuyentes, y han hecho cada vez más complejo su entendimiento por parte de los contribuyentes y su administración por parte de las autoridades.

Si a lo anterior se agrega que los derechos del contribuyente no se respetan, y que el sistema tributario colombiano carece de estabilidad en sus normas, estamos pues ante un sistema que aleja la inversión (nacional y extranjera) y fomenta la fuga de capitales nacionales hacia el exterior, llegando incluso a incentivar el cambio de residencia fiscal

de muchos empresarios colombianos y en algunos casos su renuncia a la ciudadanía colombiana.

Motivos de viaje de los colombianos 2011 - 2016

Motivo de viaje	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Participación
Turismo	1,277,584	1,793,280	2,221,931	2,571,968	2,428,691	2,342,074	12,635,528	61%
Residencia	614,020	636,224	633,688	579,473	764,339	808,293	4,136,167	20%
Trabajo	170,373	180,933	199,548	225,818	236,575	230,706	1,243,953	6%
Eventos	80,097	98,375	108,092	86,461	78,690	75,973	527,688	3%
Estudios	56,433	63,767	69,609	79,360	87,677	79,104	435,950	2%
Negocios	61,407	70,022	67,623	58,914	53,796	47,238	359,000	2%
Comisión	0	0	1,014	3,215	3,819	3,577	11,625	0%
Tratamiento	1,479	1,135	809	1,072	1,432	2,257	8,184	0%
Adopción	687	358	264	160	284	326	2,079	0%
Diplomático	0	0	346	136	118	106	706	0%
Otros	260,543	322,167	301,697	204,279	206,067	204,205	1,498,958	7%
Total	2,522,623	3,166,331	3,604,631	3,910,366	3,801,608	3,793,959	20,862,238	100%

Fuente: Migración Colombia

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el número de colombianos que salen del país aduciendo tener residencia fuera de Colombia presenta un aumento anual, lo que evidencia que cada vez son más las personas que manteniendo la ciudadanía colombiana optan por cambiar su residencia.

En cuanto a quienes renuncian a la ciudadanía, en el lapso del período 2010 – 2016 se presentaron 5.840 casos, frente a 3.458 que se presentaron en los siete años anteriores, lo que también evidencia un fenómeno en aumento.

Año	Casos de renuncia a la ciudadanía colombiana
2010	802
2011	756
2012	963
2013	1,463
2014	822
2015	502
2016	532
Total	5,840

Fuente: Cancillería

Revista Dinero - feb 12/17

La utilización del sistema tributario para incentivar la formación de ahorro y por este medio incrementar la tasa de inversión privada ha sido modesta y el país sigue presentando tasas muy bajas de ahorro e inversión.

En materia de control a la evasión es mucho lo que falta por hacer, y para ello se requiere una Administración Tributaria fortalecida, no solo con las herramientas legales de las que ya dispone, sino con recursos económicos adicionales, que le permitan tener una mayor presencia ante los contribuyentes, no en busca de errores formales, sino en la represión efectiva de la evasión y el contrabando, cuyo estimado de erosión al recaudo del gobierno nacional central alcanza la suma de \$87 billones (9.5% del PIB).

	[billones de \$]			[% del PIB]		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	116.40	117.33	130.42	14.5%	13.6%	14.2%
Evasión (40%)	77.60	78.22	86.95	9.7%	9.1%	9.5%
Recaudo Potencial	194.01	195.55	217.37	24.2%	22.7%	23.7%

Fuente: Estudios diversos localizan la evasión entre el 30% y 50%

La facilidad con la que se aprueban y aplican las reformas tributarias en Colombia, ha llevado a los gobiernos de turno al fácil expediente de financiar los faltantes mediante la elevación de las tarifas impositivas en cabeza de los contribuyentes

¹ La clasificación del Foro Económico Mundial 2016-2017 localiza a Colombia en el puesto 135 entre 137 países, con una tasa de tributación sobre los negocios del 69.8%

² Ley 89 de 1988, Ley 9ª de 1989, Ley 26 de 1989, Ley 44 de 1990, Ley 23 de 1991, Decreto-ley 2616 de 1991, Ley 6ª de 1992, Ley 21 de 1992, Ley 30 de 1992, Ley 4ª de 1993, Ley 98 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 101 de 1993, Decreto-ley 663 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 118 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 138 de 1994, Ley 139 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 160 de 1992, Ley 174 de 1994 Ley 181 de 1995, Ley 223 de 1995, Ley 228 de 1995, Ley 344 de 1996, Ley 361 de 1997, Ley 383 de 1997, Ley 397 de 1997, Ley 454 de 1998, Ley 488 de 1998, Decreto número 2331 de 1998, Ley 550 de 1999, Ley 633 de 2000, Ley 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 795 de 2003, Ley 811 de 2003, Ley 814 de 2003, Ley 863 de 2003, Ley 939 de 2004, Ley 962 de 2005, Ley 1004 de 2005, Ley 1066 de 2006, Ley 1114 de 2006, Ley 1116 de 2006, Ley 1111 de 2006, Ley 1231 de 2008, Ley 1429 de 2010, Ley 1430 de 2010, Ley 1493 de 2011, Ley 1607 de 2012, Ley 1715 de 2014, Ley 1739 de 2014, Ley 1776 de 2016 y Ley 1819 de 2016.

que cumplen con las obligaciones tributarias, en lugar de liquidar y cobrar los impuestos a los contribuyentes que no cumplen con ellas.

En términos de recaudo, esta permanente actividad reformadora de nuestro sistema tributario ha dado sus frutos, lo que se hace evidente en los ingresos tributarios del gobierno central, que han pasado a representar un 14.2% del PIB en el año 2017, cuando apenas representaban un 9% en el año 1990. Este resultado, sin embargo, dista mucho de la carga tributaria deseada y no es el fruto de un proceso ordenado de perfeccionamiento del sistema impositivo y su administración, sino que tiene su origen en la introducción de un sinnúmero de normas que carecen de justificación teórica, que si bien pueden haber sido parcialmente útiles en materia de recaudo, tienen un efecto nocivo en materia económica.

Pese a lo anterior, el desfase anual entre ingresos y gastos del gobierno central representa un 3.6% del PIB en el año 2017, lo que plantea un déficit estructural que el país no ha sido capaz de resolver, que no puede mantenerse indefinidamente, que está limitado por la capacidad de endeudamiento de la Nación y que pone en riesgo el grado de inversión del país y su propia estabilidad macroeconómica.

	(billones de \$)		(% del PIB)		Variación
	2016	2017	2016	2017	
Ingresos Totales	128.37	140.70	14.9%	15.4%	9.6%
Tributarios	117.33	130.42	13.6%	14.2%	11.2%
No Tributarios	0.65	0.69	-4.1%	0.1%	6.3%
Fondos Especiales	1.71	2.45	0.2%	0.3%	43.6%
Recursos de Capital	8.68	7.14	1.0%	0.8%	-17.8%
Gastos Totales	163.29	174.14	18.9%	19.0%	6.6%
Intereses	25.38	27.51	2.9%	3.0%	8.4%
Funcionamiento	120.36	128.73	14.0%	14.0%	7.0%
Inversión	17.64	17.90	2.0%	2.0%	1.5%
Prestamo neto	0.10	0.00	0.0%	0.0%	
Déficit	-34.93	-33.44	-4.0%	-3.6%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Cierre Fiscal 2016 y MFMP

Para marzo de 2018, el endeudamiento bruto del sector público no financiero representaba el 55.2% del PIB, cifra que tenderá a aumentar en la medida en el gobierno central no genere un superávit primario permanente durante los próximos años.

	DEUDA PUBLICA BRUTA SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO					
	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
	(Billones de Pesos)			(Porcentaje del PIB)		
dic-98	23.9	24.4	48.4	15.0	15.3	30.3
dic-02	67.8	62.0	129.8	29.1	26.6	55.7
dic-06	106.9	58.0	164.9	27.9	15.1	43.0
dic-10	163.3	71.5	234.8	30.0	13.1	43.1
dic-14	223.6	136.0	359.6	29.5	18.0	47.5
dic-16	268.6	204.8	473.4	31.1	23.7	54.9
dic-17	296.1	204.8	500.9	32.2	22.3	54.4
mar-18	308.3	195.4	503.7	33.8	21.4	55.2

Fuente: Banco de la República

Si a esto se agrega el valor del pasivo pensional que no se encuentra registrado dentro de las cuentas financieras del sector público, nos encontraremos con que el endeudamiento bruto del sector público supera el 150% del PIB.

En esta coyuntura, la posibilidad de aumentar el endeudamiento público, ya se encuentra limitada por el grado de endeudamiento que ha alcanzado la Nación, a partir del cual, cada vez será más difícil obtener nuevos recursos. Es decir, con el endeudamiento actual y un déficit anual cercano al 4% del PIB, como el que se presentó en los años

2016 y 2017, antes de 5 años estaríamos enfrentando una crisis fiscal y cambiaria sin precedentes.

Para dar una solución a esta encrucijada, no basta con trabajar en el campo del incremento de los ingresos, que es el único camino que han explorado las autoridades económicas en los últimos gobiernos, sino que se hace necesario una revisión minuciosa del gasto, al tiempo que gran parte de los esfuerzos deben concentrarse en aumentar la tasa de crecimiento de la economía. **Un incremento sustancial en la tasa de crecimiento económico podría resolver por sí solo esta perspectiva fiscal³.**

Dentro de este contexto, la reforma tributaria que se propone, propende por enmarcar el sistema tributario colombiano dentro de los principios básicos que deben regir un sistema impositivo, garantizando estabilidad normativa, el respeto por los derechos de los contribuyentes, y estimulando la inversión, el ahorro y el **Crecimiento Económico**.

Si bien es cierto que el objetivo final de la reforma tributaria debe ser la obtención de recursos adicionales para el fisco nacional, en una cuantía que sea significativa, este objetivo debe alcanzarse sin violar las bases conceptuales sobre las que se sustentan los tributos, y con un objetivo de crecimiento económico, presente en cada norma que se apruebe.

En materia de recaudación, la reforma debería propender en el mediano plazo por allegar recursos anuales adicionales en una cuantía que fluctúa entre 2% y 4% del PIB, aumento que deberá obtenerse principalmente de los sectores que actualmente se encuentran al margen de la tributación (lucha contra la evasión y el contrabando), de sectores que han contado con tratamientos tributarios preferenciales que carecen de justificación, y de una mayor actividad económica por parte de los contribuyentes.

Finalmente, la carga tributaria que adopte el país debe ser comparable a la que soportan los contribuyentes en otros países. Al comparar la carga tributaria colombiana con la de otros países de la región, se aprecia que aún existe capacidad de aumentar dicha carga entre 4% y 5% del PIB.

Carga tributaria 2015 como % del PIB (1)			
Argentina	19.2%	Haití	14.1%
Bolivia (2)	20.6%	Honduras	16.9%
Brasil	19.4%	México (3)	10.6%
Chile	19.1%	Nicaragua	15.3%
Colombia	14.5%	Panamá	10.5%
Costa Rica	13.3%	Perú	14.4%
Ecuador	15.4%	República Dominicana	14.3%
El Salvador	15.0%	Uruguay	17.6%
Guatemala	10.4%	Venezuela	16.5%
		América Latina	15.3%

Fuente: BID - Sostenibilidad Fiscal y Reforma Tributarias en América Latina

(1) No incluye contribuciones a la seguridad social

(2) Gobierno General

(3) Sector público federal

En este contexto, lo que se persigue con la reforma tributaria del sistema impositivo **es una mejor distribución de la carga**, reduciéndola

³ Con una tasa de crecimiento del 10% anual los ingresos tributarios se incrementarían en cerca del 4% del PIB.

sustancialmente para quienes tradicionalmente han sostenido al Estado y que hoy se someten a cargas confiscatorias y aumentándola para quienes tradicionalmente han evadido o eludido sus obligaciones tributarias. Todo esto dentro de un entorno de crecimiento económico de tasas superiores al 5% anual, que genere una mayor recaudación adicional.

Las medidas propuestas están diseñadas para que en el mediano plazo el Gobierno Central no reduzca sus ingresos por debajo del 17% del PIB.

Las tasas de tributación

Unas tarifas impositivas altas pueden generar un desestímulo sustancial para el ahorro y la inversión, al paso que unas tarifas moderadas, que consulten la capacidad de pago de los contribuyentes, pueden convertirse en aliadas del desarrollo económico y de la lucha contra el contrabando y la evasión.

Evitar las altas tasas impositivas tiene ventajas claras. Altas tasas distorsionan la toma de decisiones económicas, desestimulan el ahorro, la inversión y el esfuerzo laboral, a la vez que estimulan la evasión tributaria.

De igual forma, es parte sustancial de un sistema impositivo, garantizar un trato tributario para los extranjeros que no desestime el flujo de inversión extranjera hacía el país. En lo posible, la reforma tributaria debe mejorar el clima de

inversión en el país, sin caer en excesos que simplemente se conviertan en transferencias de recursos del fisco nacional con destino al fisco del país de origen de la inversión extranjera⁴.

La interacción entre el sistema impositivo de Colombia y los sistemas impositivos de los países de origen de la inversión extranjera merece especial cuidado. Impuestos como el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto a la riqueza o el impuesto de timbre, no son considerados para obtener un crédito fiscal en el país de origen de la inversión⁵, lo que se traduce en una elevación de la tasa impositiva efectiva que se aplica a la inversión extranjera, y por ende en hacer la inversión extranjera en Colombia, poco atractiva desde el aspecto tributario.

Colombia ha suscrito un sinnúmero de tratados de libre comercio, que permitirán en los próximos años el ingreso de todo tipo de productos importados, sin arancel alguno, lo que implica necesariamente una revisión de nuestro sistema impositivo, para garantizar que nuestra producción interna goce de un régimen similar al de los países con los cuales hemos suscrito tales tratados.

Las tasas efectivas de tributación de los negocios en Colombia son confiscatorias, tal y como quedó evidenciado en la clasificación del Foro Económico Mundial para el período 2016/2017, cuyo resumen se aprecia en el siguiente cuadro:

TASA DE TRIBUTACION SOBRE LAS UTILIDADES

Ranking	PAIS	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
15	Canada	%	43.40	43.00	45.90	45.40	43.60	29.20	28.80	26.90	24.30	21.00	21.10	21.00	32.80
30	Israel	%	40.00	39.10	36.00	33.90	32.60	31.70	31.20	30.50	29.90	30.10	30.60	28.10	32.81
31	Switzerland	%	25.70	24.90	29.10	28.90	29.70	30.10	30.10	30.20	29.10	29.00	28.80	28.80	28.70
32	South Africa	%	39.00	38.30	37.10	34.20	30.20	30.50	33.10	33.30	30.10	28.80	28.80	28.80	32.68
39	Chile	%	26.30	26.30	25.90	25.90	25.30	25.00	25.00	28.10	27.70	27.90	28.90	30.50	26.90
40	Indonesia	%	37.20	37.20	37.30	37.30	37.60	37.30	34.50	34.50	32.20	31.40	29.70	30.60	34.73
41	United Kingdom	%	35.50	35.40	35.70	35.30	35.90	37.30	37.30	35.50	34.00	33.70	32.00	30.90	34.88
42	Slovenia	%	39.40	39.40	39.20	36.70	37.50	35.40	34.70	34.70	32.50	32.00	31.00	31.00	35.29
45	Ecuador	%	34.90	34.90	35.30	34.90	34.90	35.30	35.30	34.60		33.00	33.00	32.50	34.42
46	Thailand	%	40.20	40.20	37.70	37.80	37.20	37.40	37.50	37.60	29.80	26.90	27.50	32.60	35.20
50	Korea, Rep.	%	31.90	30.90	34.90	33.70	31.90	29.80	29.70	29.80	27.90	32.40	33.20	33.10	31.60
54	New Zealand	%	37.50	36.50	35.10	35.60	32.80	34.30	34.40	33.50	34.60	34.40	34.30	34.30	34.78
58	Taiwan, China	%	35.80	35.80	40.60	40.40	40.40	41.90	35.60	34.80	35.00	34.20	34.50	34.50	36.96
60	Paraguay	%	52.40	43.20	35.30	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	37.16
62	Guatemala	%	40.90	40.90	37.50	36.50	40.90	40.90	40.90	40.90	40.90	39.90	37.50	35.20	39.41
64	Peru	%	40.90	40.80	41.50	41.20	40.30	40.20	40.70	40.50	36.40	36.00	35.90	35.60	39.17
69	Panama	%	52.20	52.40	50.80	50.60	50.10	50.10	45.20	42.00	40.50	37.20	37.20	37.20	45.46
75	El Salvador	%	27.40	27.40	33.80	34.90	35.00	35.00	35.00	35.00	38.10	38.70	38.70	38.80	34.82
79	Portugal	%	47.00	47.00	44.80	43.60	42.90	43.30	43.30	42.60	42.30	42.40	41.00	39.80	43.33
84	Netherlands	%	50.60	48.10	43.40	39.10	39.30	40.50	40.50	40.10	39.30	39.00	41.00	40.40	41.78
88	Uruguay	%	27.60	27.60	40.70	58.50	46.70	42.00	42.00	42.00	41.90	41.80	41.80	41.80	41.20
89	Dominican Republic	%	67.50	67.90	40.20	35.70	39.00	40.70	41.70	42.50	43.50	43.40	42.40	42.40	45.58
95	United States	%	44.50	46.00	46.20	42.30	46.30	46.80	46.70	46.70	46.30	43.80	43.90	44.00	45.29
97	Honduras	%	51.40	51.40	51.40	49.30	48.30	48.30	44.00	40.30	39.20	43.00	44.30	44.40	46.28
102	Australia	%	53.50	52.20	50.60	50.30	48.00	47.90	47.70	47.50	47.00	47.30	47.60	47.60	48.93
105	Germany	%	57.70	57.10	50.80	50.50	44.90	48.20	46.70	46.80	49.40	48.80	48.80	48.90	49.88
106	Japan	%	53.90	52.80	52.00	55.40	55.70	48.60	49.10	50.00	49.70	51.30	51.30	48.90	51.56
107	Spain	%	59.10	59.10	62.00	60.20	56.90	56.50	38.70	38.70	58.60	58.20	50.00	49.00	53.92
108	Sweden	%	57.00	57.00	54.50	54.50	54.60	54.60	52.80	53.00	52.00	49.40	49.10	49.10	53.13
113	Austria	%	61.90	56.10	54.60	54.50	55.50	55.50	53.10	53.10	52.40	52.00	51.70	51.60	54.33
116	Mexico	%	37.60	37.10	51.20	51.50	51.00	50.50	52.70	52.50	53.70	51.80	51.70	52.00	49.44
121	Costa Rica	%	83.00	83.00	55.70	55.70	54.80	55.00	55.00	55.00	55.30	58.00	58.00	58.30	60.57
125	Nicaragua	%	66.40	66.40	63.20	63.20	63.20	63.20	66.80	65.00	64.90	65.80	63.90	60.80	64.40
126	Italy	%	76.00	76.00	76.20	73.30	68.40	68.60	68.50	68.30	65.80	65.40	64.80	62.00	69.44
127	France	%	68.30	68.20	66.30	65.40	65.80	65.80	65.70	65.70	64.70	66.60	62.70	62.80	65.67
129	Venezuela	%	52.50	51.90	53.30	56.60	61.10	52.60	63.50	62.70	61.70	65.50	65.00	64.70	59.26
134	Brazil	%	71.70	71.70	69.20	69.40	69.20	69.00	67.10	69.30	68.30	69.00	69.20	68.40	69.29
135	Colombia	%	82.80	82.80	82.40	78.40	78.70	78.70	74.80	74.40	76.00	75.40	69.70	69.80	76.99
136	Mauritania	%	104.30	104.30	107.50	98.70	86.10	68.40	68.30	68.20	68.20	71.30	71.30	71.30	82.33
137	Argentina	%	116.80	116.80	112.90	108.10	108.10	108.20	108.20	108.30	107.80	137.30	137.40	106.00	114.66
	High income: OECD	%	45.72	44.87	45.07	43.57	42.92	42.34	41.77	42.02	41.26	41.29			43.08
	Latin A. and the Caribbean	%	45.85	45.46	43.27	43.49	43.40	46.92	45.30	47.06	45.17	51.20			45.71

Fuente: Foro Económico Mundial. The Global Competitiveness Report 2017-2018

⁴ Una tarifa impositiva demasiado baja, puede no constituir un beneficio para el inversionista extranjero que está sometido a tributación sobre su renta mundial, en la medida en que el beneficio fiscal otorgado por el país receptor es capturado por la tributación del país originador.

⁵ Al no estar definido el gravamen a los movimientos financieros (4 por mil) como un impuesto sobre la venta, no es posible tener acceso al crédito tributario que aplican muchos países por impuesto de renta pagado en el exterior. (USA).

Como puede apreciarse, Colombia quedó en el puesto 135 entre 137 países con una de las tasas de tributación más altas del mundo que alcanza el 69.8% para 2017 y que en el lapso de los últimos 12 años implicó una tasa promedio del 76.99%.

Cuando se hace el análisis con base en los estados financieros de los contribuyentes y sus declaraciones tributarias, se confirma el diagnóstico que

(Año 2015 - Cifras en millones de \$)	CONCESIONARIO DE VEHICULOS	CADENA DE SUPERMERCADOS
Ventas	100,000	100,000
Costos y gastos (distintos de impuestos y aportes)	95,694	95,101
Utilidad antes de todos los impuestos y aportes	4,306	4,806
Impuesto sobre la renta y CREE	896	1,249
ICA, GMF, Riqueza, Predial, etc.	1,664	1,463
Aportes parafiscales y a la Seguridad Social	832	251
TOTAL IMPUESTOS Y APORTES	3,393	2,964
Utilidad despues de impuestos y aportes	913	1,843
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (CON SEGURIDAD SOCIAL)	79%	62%
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (SIN SEGURIDAD SOCIAL)	74%	60%

hace el Foro Económico Mundial como puede apreciarse en el siguiente cuadro que se ha calculado para dos sectores del comercio colombiano:

En este contexto, la tasa de tributación efectiva de los negocios en Colombia no es competitiva frente a la tasa de tributación de los países con los cuales competimos en el mercado nacional y en el mercado internacional.

Esta alta tasa de tributación en Colombia tiene su origen principalmente en las siguientes fallas de nuestro sistema impositivo:

1. El IVA no descontable sobre los bienes de capital.
2. Los aranceles a las importaciones de bienes de capital.
3. El Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).

4. El Impuesto de Industria y Comercio confiscatorio y en cascada.

5. Impuestos de registro.
6. La proliferación de estampillas que carecen de justificación.
7. La renta presuntiva.
8. El Impuesto a la Riqueza (patrimonio).
9. La tarifa nominal del impuesto sobre la renta (34% - 43%).
10. La no deducibilidad de costos y gastos.

Como resultado de lo anterior, el ahorro se somete a tasas de tributación confiscatorias:

(Cifras en \$)	SITUACION 2016 Con impuesto a la riqueza, y renta presuntiva	CON REFORMA 2017 Con renta presuntiva y con impuesto a la riqueza	SITUACION IDEAL Sin impuesto a la riqueza y sin renta presuntiva
1 Valor depositado en una cuenta de ahorros	10,000,000,000	10,000,000,000	10,000,000,000
2 Interés nominal anual	7.00% 700,000,000	700,000,000	700,000,000
3 Inflación anual	5.75% 575,000,000	575,000,000	575,000,000
4 Rendimiento real (interés nominal - inflación)	1.25% 125,000,000	125,000,000	125,000,000
5 Imp. a la riqueza	96,000,000	96,000,000	-
6 Renta presuntiva (3.5% del patrimonio)	300,000,000	350,000,000	-
7 Impuesto de renta	80,999,665	105,614,730	26,913,450
8 GMF sobre rendimientos (interés nominal x 4/00)	2,800,000	2,800,000	2,800,000
9 Total Renta + Riqueza + GMF (Renglones 5+7+8)	179,799,665	204,414,730	29,713,450
Tasa de tributación/rendimiento real	144%	164%	24%

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la renta presuntiva y el impuesto a la riqueza generan tasas de tributación confiscatorias sobre el ahorro (144% sobre el rendimiento real en 2016, para una persona con un patrimonio de \$10.000 millones). Con la reforma tributaria acometida en 2016, la tasa de tributación sobre el rendimiento real se incrementó al 164%, como resultado del aumento en la renta presuntiva y la mayor tasa del impuesto de renta aplicable a las personas rentistas de capital. Lo ideal sería adoptar el estándar internacional que no grava el patrimonio ni establece una renta presuntiva sobre el mismo, caso en el cual la tributación sería del 24%.

Esta situación explica porqué muchos colombianos han resuelto cambiar su residencia fiscal a otra jurisdicción impositiva y muchos han optado, inclusive, por renunciar a la ciudadanía colombiana.

Algunas empresas han decidido cerrar total o parcialmente sus plantas de producción en Colombia para atender el mercado nacional desde el exterior, pues es más eficiente producir fuera de Colombia que hacerlo en el país. He aquí algunos ejemplos:

Andina de Herramientas	BAT
Mondelez (Adams)	Mazda
Michelin	Bayer
Kraft	Varta
Sanford Brands (Prismacolor)	

Muchos empresarios colombianos han sustituido la producción por la importación y otros han empezado a invertir en plantas de producción fuera del país, para poder ser competitivos en el mercado nacional y en el internacional.

La legislación tributaria vigente genera una protección negativa a la industria nacional y al comercio formal, como resultado de unos tributos antitécnicos, mal diseñados y con tasas efectivas de tributación confiscatorias e inequitativas, y una inexistente gestión estatal frente a la evasión y el contrabando, lo que propicia y fortalece la informalidad.

Al tiempo que Colombia presenta un sistema impositivo que está acabando con el aparato productivo del país, Estados Unidos aprobó la reforma tributaria del Presidente Trump, que reduce al 21% la tarifa impositiva de los negocios y permite una depreciación de bienes de capital en un (1) año, lo que se convertirá en un freno adicional para que Colombia capture inversión extranjera si mantiene una tarifa impositiva del 69.8%.

Ante esta perspectiva el país no puede postergar más la redefinición de su sistema impositivo, hasta obtener una tasa de tributación de los negocios cercana al 30% que haga competitivos a los empresarios colombianos, al tiempo que reduzca la evasión y el contrabando que genera competencia desleal y castiga severamente a

los contribuyentes que desarrollan actividades formales y generan empleo formal.

Principales medidas que se proponen para la reestructuración del sistema tributario.

- 1. Control a la evasión y el contrabando.** (Ver artículo 1°) El control a la evasión y el contrabando deberá ser, junto con el crecimiento económico, la principal fuente de ingresos adicionales para el gobierno central. El gobierno central deberá aumentar el recaudo en \$120 billones en período 2019 – 2022, provenientes de la gestión del Ministerio de Hacienda frente a estos fenómenos, hasta obtener un recaudo adicional anual cercano al 2.5% del PIB, así:

(miles de millones de \$)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%	10,470	22,500	36,300	52,120	56,040	60,160
Como % del PIB	0.93%	0.58%	1.20%	2.27%	2.34%	2.41%

Estas metas de recaudo suponen reducir en un 50% la evasión y el contrabando en el próximo cuatrienio.

El control a la evasión y el contrabando se convierten en una de las funciones prioritarias del Ministro de Hacienda. Para tal efecto, a partir del año 2018, el presupuesto de la Dian se duplicará.

Se plantea un programa de fiscalización de 1 millón de actuaciones administrativas anuales para los años 2019 a 2022 sobre los sectores que tradicionalmente han estado al margen de la tributación.

- 2. Tarifa del Impuesto sobre la Renta de los negocios.** (Ver artículo 2°) Se fija en el 30% la tarifa del impuesto sobre la renta para las sociedades.
- 3. Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las rentas agropecuarias, hoteleras y turísticas.** (Ver artículo 2°). Para las rentas agropecuarias percibidas por sociedades, se establece una tarifa del impuesto sobre la renta del 10% para los próximos 30 años. Para las rentas hoteleras y las rentas generadas por servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país se establece una tasa del 10% para los próximos 30 años.
- 4. Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las inversiones de portafolio de inversionistas extranjeros.** (Ver artículo 2°) Se establece un desgravamen total para las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros que no tengan residencia ni domicilio en el país. Esto es aplicar en Colombia la misma legislación que se utiliza en los Estados Unidos para las inversiones de no residentes. Actualmente las inversiones

de portafolio de extranjeros no residente se gravan con una tarifa de impuesto sobre la renta del 14%.

- 5. Deducibilidad plena costos y gastos en el impuesto sobre la renta.** (Ver artículos 3° y 4°) Se establece la deducibilidad del 100% de los tributos que afectan la actividad económica de los contribuyentes, al igual que todos los costos y gastos relacionados con la misma.

En desarrollo de lo anterior se modifica la norma de subcapitalización (artículo 118-1 del Estatuto Tributario) para restringir su aplicación a los créditos entre vinculados económicos de dos jurisdicciones distintas, lo que implica que la totalidad de intereses a cargo por los contribuyentes serán deducibles sin importar el nivel de endeudamiento de deudor, cuando se originen en operaciones con acreedores localizados en el país o con acreedores no vinculados localizados en el exterior. Con esta modificación se está adoptando el estándar internacional en materia de subcapitalización, que en la mayoría de países se aplica a las deudas contraídas con vinculados económicos localizados en otra jurisdicción distinta de aquella donde se localiza el contribuyente que paga los intereses. Colombia al introducir esta norma en el año 2012 había ampliado su efecto para toda clase de deudas que generarán intereses, inclusive las obtenidas de entidades financieras independientes, localizadas en el país o en el exterior, lo que carece de sentido.

- 6. No gravamen a los dividendos.** (Ver artículos 5° y 6°) Se elimina el gravamen a los dividendos y participaciones de sociedades.

De otra parte, se proponen unas modificaciones al artículo 49 del Estatuto Tributario, que buscan asegurar que se elimine la doble tributación sobre: (i) el método de participación en la parte que corresponda a utilidades no gravables, (ii) las utilidades que están sometidas a tributación en Colombia, pero que se giran a una sociedad extranjera la cual posteriormente las envía nuevamente a Colombia y que en la actualidad se gravan 2 veces y (iii) las mayores utilidades contables frente a las fiscales, que obtendrán los contribuyentes que hagan uso del beneficio de depreciación acelerada previsto en esta ley.

- 7. No gravamen sobre la utilidad en venta de acciones en bolsa y posibilidad de distribuirla al accionista con el mismo carácter.** (Ver artículo 7°) Se establece que la utilidad no gravable generada en la venta de acciones que cotizan en bolsa puede ser distribuida a los accionistas con el mismo carácter no gravado.

De otra parte, para efectos de determinar la renta o ganancia ocasional gravable en la enajenación de acciones o participaciones en sociedades,

se reestablece la norma que permite restar de las utilidades obtenidas en la enajenación, las utilidades no gravables retenidas en la sociedad cuyas acciones o participaciones se enajenan. Con el restablecimiento de esta norma se asegura que las utilidades que tributan a nivel de una sociedad no tributarán otra vez cuando las percibe el socio o accionista, ya sea a través del pago de un dividendo o a través de la venta de sus acciones o participaciones.

- 8. Depreciación de activos usados en la actividad productora de renta para no obligados a llevar libros de contabilidad.** (Ver artículo 8°) Se modifica la norma existente para permitir que todo tipo de contribuyentes puedan depreciar los bienes usados en su actividad productora de renta. En la actualidad la depreciación está restringida a los obligados a llevar contabilidad, dejando por fuera a los no obligados a llevar contabilidad (agricultores no comerciantes, ganaderos no comerciantes, prestadores de servicios generados por el desarrollo de profesiones liberales, etc.).

No permitir la depreciación de un bien utilizado en la actividad productiva, implica una sobreestimación de la renta gravable del contribuyente, que eleva artificialmente la tasa de tributación y carece de justificación.

- 9. Depreciación en 2 años del 100% del costo de las nuevas inversiones en bienes de capital (maquinaria y equipo).** (Ver artículo 9°) Se establece para el período 2019 – 2030, la posibilidad de depreciar en dos años (en lugar de 10 o 20 años) el 100% del costo de la inversión adicional en bienes de capital que realicen los contribuyentes, en exceso del promedio invertido en los 4 años anteriores.

Con esta norma se ofrece un incentivo para que los contribuyentes aumenten su inversión en bienes de capital en los próximos años, de suerte que el país pueda recuperar y aumentar la tasa de inversión de la economía. El beneficio consiste en permitir depreciar en 2 años las inversiones en activos fijos reales productivos.

Este beneficio no es una exención para el contribuyente, es un diferimiento de impuestos que se logra a través de la mayor depreciación fiscal a que tendrá derecho el contribuyente.

- 10. Eliminación de exenciones.** (Ver artículo 10) Se eliminan hacia el futuro todas las exenciones, beneficios y tratamientos preferenciales, distintos de los aplicables a las rentas de trabajo. Como resultado de lo anterior, debe darse una ampliación

de las bases gravables de los tributos. No obstante, se mantienen todos aquellos que tienen un plazo determinado en la ley que los creó, de suerte que se respeten los derechos ya adquiridos por los contribuyentes.

- 11. Compensación de pérdidas de sociedades.** (Ver artículo 11) Se reestablece la posibilidad de compensar en cualquier tiempo las pérdidas fiscales, aplicándola también a los excesos de renta presuntiva, es decir, sin que exista un límite de tiempo para tal fin.

Adicionalmente se establece que tales pérdidas y excesos se compensan contra las rentas brutas del contribuyente, en lugar de hacerlo contra las rentas líquidas, lo que permite obtener una mayor compensación en cada año en que el contribuyente obtenga rentas para ese fin.

Se reestablece la posibilidad de que dicha compensación se efectúe reajustada por inflación de suerte que los créditos fiscales a favor del contribuyente no se deterioren con el paso del tiempo, sino que conserven su valor.

De otra parte se simplifica el proceso de compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva en los casos de fusiones y escisiones de sociedades.

- 12. Compensación de pérdidas de personas naturales.** (Ver artículo 12) Se modifica el artículo 150 del Estatuto Tributario en materia de pérdidas fiscales obtenidas por las personas naturales, actualmente restringida a ciertas pérdidas del sector agropecuario, para ampliar la deducción de pérdidas a todo tipo de personas naturales, conservando el requisito de que se compensen con utilidades futuras de igual naturaleza.

De esta forma, por ejemplo, una persona natural empresaria que obtenga una pérdida en su negocio, podrá compensarla en el futuro con las rentas empresariales que obtenga, sin limitación de tiempo ni de cuantía.

- 13. Eliminación de la renta presuntiva.** La renta presuntiva se elimina. (Ver artículo 33, derogatoria de los artículos 188 a 194 del Estatuto Tributario) De esta forma, los contribuyentes que no generan rentas no tendrán que liquidar y pagar un impuesto sobre la renta por el hecho de poseer algún patrimonio. La renta presuntiva, cuya eliminación se propone, era otra forma de establecer un impuesto al patrimonio en cabeza de los contribuyentes que no tienen la posibilidad de recuperar en años posteriores el impuesto presuntivo pagado en años previos.

- 14. Descuento del ICA.** (Ver artículos 13 y 14) Se establece que el Impuesto de Industria y Comercio que paguen los contribuyentes se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta, lo que en la práctica implica que el ICA ya no será un factor de incremento de la tasa impositiva de los negocios.

Esta es una de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% del ICA que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%. Con esta norma, el Presupuesto Nacional asume el ICA, a través del descuento tributario concedido.

De otra parte, con las modificaciones al artículo 259 del Estatuto Tributario se eliminan las limitaciones artificiales a los descuentos tributarios, limitaciones que carecen de justificación. Se mantiene solamente la norma que consagra que los descuentos en el impuesto sobre la renta no pueden exceder del impuesto básico de renta, salvo cuando se trate del descuento del IVA de bienes de capital y del descuento del ICA, que sí pueden generar un saldo a favor del contribuyente.

- 15. Eliminación de otros descuentos tributarios.** (Ver artículo 15) Con esta norma se eliminan todos los descuentos tributarios que sean distintos de: (i) el descuento por impuestos pagados en el exterior, (ii) el descuento por donaciones, (iii) el descuento del IVA de bienes de capital para quienes no pueden descontarlo en el IVA, y (iv) el descuento del ICA.
- 16. Gravamen a los movimientos financieros.** (Ver artículo 3°) El 4 por mil se convierte en una retención en la fuente 100% recuperable en el impuesto sobre la renta. Esta es otra de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% GMF (4 por mil) que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%.
- 17. Desgravamen del componente inflacionario neto.** (Ver artículos 16 y 17) Se establece el desgravamen total del componente inflacionario de los rendimientos financieros netos para todo tipo de contribuyentes, de suerte que el impuesto sobre la renta se aplique sobre la rentabilidad real que obtengan los contribuyentes y no sobre la rentabilidad nominal.

Con esta norma se amplía a las sociedades el no gravamen del componente inflacionario de los rendimientos financieros que actualmente se aplica a las personas naturales.

De esta forma se universaliza el tratamiento tributario de cualquier tipo de intereses y rendimientos financieros que perciban los contribuyentes.

De otra parte, se establece que cuando el componente inflacionario de los rendimientos financieros sea percibido por sociedades, podrá distribuirse a los socios y accionistas con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional

- 18. IVA sobre los bienes de capital.** (Ver artículos 18 y 29 Derogatorias) Mediante la derogatoria del artículo 491 del Estatuto Tributario se permite el descuento en el IVA del 100% del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. En el caso de no responsables del IVA, el descuento se permite en el impuesto sobre la renta. De esta forma, los bienes de capital dejan de estar gravados con IVA en Colombia y se termina la protección negativa que generaba la legislación vigente a las empresas intensivas en bienes de capital.

Con esta norma Colombia permite que sus empresarios sean competitivos frente a los empresarios de los países con los que compite, que gozan de un desgravamen de IVA sobre los bienes de capital.

- 19. Eliminación del impuesto de timbre.** (Ver artículo 29 Derogatorias) Se elimina el impuesto de timbre. Con esta norma se elimina un tributo que no genera un recaudo significativo, al tiempo que es complejo y poco eficiente en su administración.

- 20. Procedimiento Tributario.** (Ver artículos 19, 20, 27 y 28) En términos generales se mantiene el actual procedimiento tributario, pero se separan de la DIAN las funciones de fallar los recursos de los contribuyentes y emitir conceptos e interpretaciones legales, las cuales se radican en oficinas que dependerán del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda.

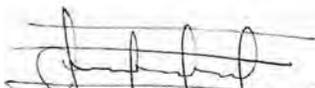
La Oficina de Defensoría del Contribuyente se adscribe al despacho del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, dándole el mandato de participar en todas las actuaciones de la Dian, velando por los derechos de los contribuyentes.

En materia sancionatoria se otorga la facultad para que la Dian gradúe el monto de las sanciones en función de la gravedad de la falta cometida y del perjuicio causado al Estado, y no como sucede actualmente donde las sanciones pueden superar cientos de veces el perjuicio causado.

Se establece la devolución de oficio de los saldos a favor de los contribuyentes en un plazo no mayor a 6 meses desde la fecha de la presentación de la respectiva declaración tributaria.

Efectos de la Reforma Propuesta sobre el recaudo					
(miles de millones de \$)					
Año	2018	2019	2020	2021	2022
Impuesto sobre la renta		-	13,998	17,358	17,784
Eliminación de exenciones para sociedades			2,312	2,428	2,549
Eliminación de la renta presuntiva			1,084	1,165	1,253
Eliminación del impuesto a los dividendos			1,280	1,375	1,479
Deducción de impuestos			1,123	1,206	1,297
Depreciación en 2 años de la inversión adicional en bienes de capital			5,119	10,049	9,665
Ajuste por inflación a las pérdidas fiscales y excesos de presuntiva			63	194	402
Reducción de la tarifa del 33% al 30%			3,282	3,526	3,793
Conversión del ICA en una retención en el impuesto sobre la renta			4,360	4,684	5,038
IVA		3,828	4,113	4,423	4,761
Eliminación del IVA sobre los bienes de capital		3,828	4,113	4,423	4,761
Otros impuestos		129	5,255	5,645	6,072
Eliminación del impuesto de timbre		129	139	149	160
Conversión del GMF en una retención en la fuente en Impuesto de renta			5,116	5,496	5,912
Retenciones en la fuente pagos al exterior (elevación al 30%)		2,000	2,149	2,311	2,489
Subtotal efectos sobre el recaudo (sin gestión DIAN)		1,957	21,216	25,115	26,127
Porcentaje de evasión y contrabando	40%	35%	30%	25%	20%
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%		10,470	22,500	36,300	52,120
Efecto total reforma		8,513	1,284	11,185	25,993
Como % del PIB		0.81%	0.11%	0.92%	1.99%

De los honorables Congressistas:

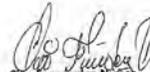

Carlos Alberto Cuenca Chauz
Representante a la Cámara


Erwin Arias Betancur
Representante a la Cámara

José Ignacio Mesa Betancur
Representante a la Cámara


Atilano Alonso Giraldo Arboleda
Representante a la Cámara

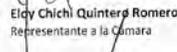

Hernando José Paduaí Álvarez
Representante a la Cámara


Ciro Fernández Nuñez
Representante a la Cámara

Karen Violetta Cure Corcione
Representante a la Cámara


Gloria Betty Zorro Africano
Representante a la Cámara

Mohamed Enrique Aguilera Vides
Representante a la Cámara


Eloy Chichi Quintero Romero
Representante a la Cámara

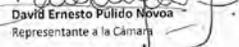
Jaime Rodríguez Contreras
Representante a la Cámara

Héctor Javier Vergara Sierra
Representante a la Cámara

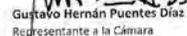
Bayardo Alberto Betancourt Pérez
Representante a la Cámara

Jorge Méndez Hernández
Representante a la Cámara

Agustín Medina Arteses
Representante a la Cámara


David Ernesto Pulido Novoa
Representante a la Cámara

Sálm Villamil Quispep
Representante a la Cámara


Gustavo Hernán Puentes Díaz
Representante a la Cámara

Jairo Humberto Cristo Correa
Representante a la Cámara

José Luis Pinedo Ocampo
Representante a la Cámara

César Augusto Lorduy Maldonado
Representante a la Cámara

Karina Estefanía Rojano Palacio
Representante a la Cámara

José Gabriel Amar Sepúlveda
Representante a la Cámara

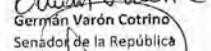
Oswaldo Arcos Benavides
Representante a la Cámara

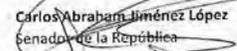
Néstor Leonardo Rico Rico
Representante a la Cámara

Julio Cesar Triana Quintero
Representante a la Cámara

Carlos Fernando Mooto Solarte
Senador de la República

Daira de Jesús Galvis Méndez
Senadora de la República


Germán Varón Cotrino
Senador de la República


Carlos Abraham Jiménez López
Senador de la República

Luis Eduardo Díaz Granados Torres
Senador de la República

Fabián Gerardo Castillo Suárez
Senador de la República

José Luis Pérez Oyuela
Senador de la República

Temístocles Ortega Narváez
Senador de la República

Richard Alfonso Aguilar Villa
Senador de la República

Didier Lobo Chinchilla
Senador de la República

Antonio Luis Zabarain Guevara
Senador de la República

Ana María Castañeda Gómez
Senadora de la República

Edgar Jesús Díaz Contreras
Senador de la República

Arturo Char Chaljub
Senador de la República

Rodrigo Lara Restrepo
Senador de la República

Claudia Yadira Inés Rodríguez de Castellanos
Senadora de la República

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se regula el Trabajo Digital en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I

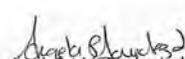
Del régimen general del trabajo digital

Artículo 1°. *Definición de economía digital.* Corresponde al modelo económico en el cual una Empresa de Intermediación Digital (EID) provee un servicio a un cliente por medio de una aplicación móvil o plataforma tecnológica, en el marco de la intermediación entre un usuario y la persona que suministra tales servicios.

El ámbito de aplicación del trabajo digital podrá extenderse para aquellas Empresas de Intermediación Digital cuyo modelo de negocio no esté prohibido por la ley.

Artículo 2°. *Definición de Empresas de Intermediación Digital.* Serán Empresas de Intermediación Digital (EID) todas las personas jurídicas legalmente establecidas cuyo objeto


José Daniel López Jiménez
Representante a la Cámara


Angela Patricia Sánchez Leal
Representante a la Cámara

Carlos Mario Farelo Daza
Representante a la Cámara

Óscar Camilo Arango Cárdenas
Representante a la Cámara

César Augusto Lorduy Maldonado
Representante a la Cámara

Karina Estefanía Rojano Palacio
Representante a la Cámara

José Gabriel Amar Sepúlveda
Representante a la Cámara

Oswaldo Arcos Benavides
Representante a la Cámara

Néstor Leonardo Rico Rico
Representante a la Cámara

Julio Cesar Triana Quintero
Representante a la Cámara

Carlos Fernando Mooto Solarte
Senador de la República

Daira de Jesús Galvis Méndez
Senadora de la República

Germán Varón Cotrino
Senador de la República

Carlos Abraham Jiménez López
Senador de la República

Luis Eduardo Díaz Granados Torres
Senador de la República

Fabián Gerardo Castillo Suárez
Senador de la República

José Daniel López Jiménez
Representante a la Cámara

Angela Patricia Sánchez Leal
Representante a la Cámara

Carlos Mario Farelo Daza
Representante a la Cámara

Óscar Camilo Arango Cárdenas
Representante a la Cámara

social sea realizado por conducto de aplicaciones móviles o plataformas tecnológicas y a través de personas naturales.

Artículo 3°. *Definición de trabajador digital.* Serán trabajadores digitales las personas naturales que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y en el ámbito de dirección y organización de una Empresa de Intermediación Digital, una actividad económica o profesional a título lucrativo y que represente para el trabajador digital un ingreso mensual de por lo menos dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta actividad podrá realizarse por cuenta propia, a tiempo completo o a tiempo parcial. Los trabajadores digitales son una parte integral del modelo económico de las Empresas de Intermediación Digital.

Artículo 4°. *Principios de la relación sustantiva.* La relación sustantiva que existe entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital se denomina “*Trabajo Digital Económicamente Dependiente*”. Esta relación puede ser constante u ocasional, siempre a discreción del trabajador digital (TD).

Parágrafo 1°. Las actividades realizadas por parte de la Empresa de Intermediación Digital que busquen mejorar la calidad de sus trabajadores digitales, tales como cursos o capacitaciones, no cambian en ningún caso la relación sustantiva denominada “*Trabajo Digital Económicamente Dependiente*”.

Parágrafo 2°. En ningún caso la relación sustantiva descrita en la presente ley podrá ser considerada como un contrato de trabajo en los términos del artículo 22 del Código Sustantivo de Trabajo o una relación civil de prestación de servicios. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política y los artículos el artículo 23 numeral 2 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 5°. *Roles de la Empresa de Intermediación Digital.* La Empresa de Intermediación Digital se ceñirá por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas por la presente ley: i) no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al trabajador digital: es este último quien se niega o acepta proveer un servicio a un determinado cliente; ii) no podrá ejercer control sobre cómo un trabajador digital realiza la prestación del servicio y; iii) podrá fijar ciertos requerimientos para los trabajadores digitales potencialmente elegibles para utilizar su aplicación.

CAPÍTULO II

Del régimen de seguridad social del trabajo digital

Artículo 6°. *Seguridad social para trabajadores digitales.* Los trabajadores digitales (TD) deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema de Seguridad Social. No podrán prestar sus servicios

a la Empresa de Intermediación Digital sin que se encuentren activos en los sistemas de seguridad social en pensiones, salud y riesgos laborales.

Parágrafo 1°. Es responsabilidad de la Empresa de Intermediación Digital la verificación del registro, inscripción y cotización del trabajador digital en los mencionados sistemas so pena de las sanciones previstas en el artículo 10 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los aportes del trabajador digital al Sistema Integral de Seguridad Social serán asumidos de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital.

Artículo 7°. *Normativa aplicable.* La afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los trabajadores digitales (TD) se regirá por las normas generales establecidas para el Sistema General de Seguridad Social.

Parágrafo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá habilitar en un máximo de tres (3) meses a partir de la expedición de esta norma una planilla funcional al Trabajo Digital Económicamente Dependiente para los respectivos aportes de seguridad social al sistema general.

Artículo 8°. *Requisitos Afiliación.* Para la afiliación del trabajador digital, se requerirá únicamente el diligenciamiento del formulario físico o electrónico establecido para tal fin en la normativa vigente. Será potestad de la Empresa de Intermediación Digital, la selección de la Administradora de Riesgos Laborales con la cual se realizará el plan de riesgos laborales.

Artículo 9°. *Riesgo Ocupacional.* El riesgo ocupacional de los trabajadores digitales, para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, se clasifica de acuerdo con la actividad prestada según la Ley 1562 de 2012 y lo correspondiente del Decreto 1772 de 1994.

Parágrafo. Las entidades administradoras del Sistema de Riesgos Laborales no podrán impedir, entorpecer o negar la afiliación de los trabajadores digitales cubiertos por la presente ley.

Artículo 10. *Sanciones.* La Empresa de Intermediación Digital que permita la prestación del servicio de sus trabajadores digitales sin estar afiliados al Sistema de Seguridad Social, será sancionada con la suspensión de la habilitación y permiso de operación a nivel nacional de acuerdo con la reglamentación que expedirá en conjunto el Ministerio de Telecomunicaciones, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

CAPÍTULO III

De la protección al servicio del trabajo digital

Artículo 11. *Seguros.* Para el desarrollo de sus actividades, la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital deberán tomar de manera

conjunta, de acuerdo con la naturaleza del riesgo que implique el trabajo y según reglamentación conjunta tanto del Ministerio de Trabajo como del Ministerio de Salud y Protección Social, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual del caso, exceptuándose de ello a las profesiones liberales. En cualquier caso, el valor de dicha póliza no podrá ser asumido exclusivamente por el trabajador digital.

Parágrafo 1°. En aquellos casos en los cuales la prestación del servicio de la Empresa de Intermediación Digital se refiera a transporte de personas o mercancías, esta última deberá tomar a su cargo una póliza de seguros que, por lo menos, ampare los siguientes riesgos de su trabajador digital:

a) Muerte o incapacidad total y permanente ocasionada en accidente de tránsito ocurrido por causa o con ocasión de su trabajo del trabajador digital al servicio de la Empresa de Intermediación Digital;

b) Muerte o incapacidad total y permanente causada por causa o con ocasión de su trabajo al servicio de la Empresa de Intermediación Digital como consecuencia de hurto o tentativa de hurto, en cualquiera de sus modalidades, durante la prestación del servicio.

Artículo 12. *Seguro de vida.* Las Empresas de Intermediación Digital deberán tomar con compañías de seguros autorizadas para operar en Colombia, una póliza de seguro de vida que ampare a los trabajadores digitales.

La suma asegurada no podrá ser inferior a treinta (30) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes y el pago de la prima del seguro deberá ser asumido de forma equivalente entre el trabajador digital y la Empresa de Intermediación Digital.

Artículo 13. *Fondo de Indemnización por Cupos.* En cualquier caso, las Empresas de Intermediación Digital cuyo objeto social sea el transporte de personas, deberán apropiarse por su propia cuenta y a su cargo un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) de cada uno de sus servicios de transporte, destinado al Fondo de Indemnización por Cupos (FIC) que será administrado por el Ministerio de Transporte Nacional. El principal objetivo del FIC será el recaudo de fondos con el fin de adquirir y redistribuir los cupos reservados al transporte público tipo taxi a precios de mercado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte Nacional, conjuntamente, reglamentarán su funcionamiento en un plazo máximo de (6) seis meses a partir de la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO IV

De las garantías de asociación del trabajo digital

Artículo 14. *Agremiaciones de los trabajadores digitales y de plataformas de economía digital.* Los Trabajadores digitales y las Empresas de

Intermediación Digital podrán organizarse en Asociaciones o Gremios con personería jurídica registrada ante el Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo reglamentará las condiciones de registro y constitución de dichas Asociaciones o Gremios.

Artículo 15. *Condiciones para la organización.* Las Empresas de Intermediación Digital estarán en la obligación de proveer las condiciones y mecanismos para que sus trabajadores digitales puedan organizarse en los términos del artículo anterior. De esta manera, las Empresas de Intermediación Digital deberán suministrar información de contacto de los demás trabajadores digitales a su cargo cuando las respectivas agremiaciones o asociaciones así lo requieran.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción y objetivo del proyecto de ley

La competencia universal y los cambios tecnológicos –como la adopción masiva de los teléfonos inteligentes–, en el marco de la globalización económica están transformando el funcionamiento de la economía, convirtiéndose así en inversiones de innovación vitales para esta última (Ferry, 2014)¹ y con ello las relaciones entre clientes y empresas. De esta manera, es posible ver las transformaciones que progresivamente están sufriendo tanto el concepto tradicional de producción como las relaciones industriales y laborales.

Históricamente el modelo de relaciones industriales está fundamentado en una metodología de producción en serie con un conjunto de trabajadores dedicados a tareas particulares y subordinados a tareas específicas en el marco de la dependencia económica y disciplinar de un empleador. Este modelo laboral denominado “fordismo”, podría señalarse, fue el modelo de producción del siglo XX.

¹ Ferry, Luc. *L'innovation Destructrice.* Editions Plon. París, 2014.

Este modelo ha pasado a ser obsoleto desde finales de 1980 en razón a que las mejoras tecnológicas –que se traducen aumentos en productividad y reducción de costos–, sumado a cambios en las preferencias laborales y la mayor internacionalización de las economías, permiten una mayor flexibilización laboral, así como procesos de contratación externa en otros países y reemplazo de la fuerza laboral ante la mecanización de nuevas tareas. Esto ha conllevado a que se presenten nuevas modalidades de negocios, que dan cuenta y utilizan las posibilidades que dan los avances tecnológicos.

Pero también, el modelo ha mutado en razón a los cambios sociales presenciados desde finales del Siglo XX hasta nuestros días. Existe una transformación del tipo de organización social producto justamente de la hiperliberalización de las relaciones sociales, que, por supuesto, incluye a las relaciones industriales y laborales.

Como lo expresa el filósofo surcoreano Byung-Chul Han “La sociedad disciplinaria de Foucault que consta de hospitales, psiquiátricos, cárceles, cuarteles y fábricas, ya no se corresponde con la sociedad de hoy en día. En su lugar ha establecido desde hace tiempo otra completamente diferente, a saber: una sociedad de gimnasios, torres de oficinas, bancos, aviones, grandes centros comerciales y laboratorios genéticos. La sociedad del siglo XXI ya no es disciplinaria sino una sociedad de rendimiento. Tampoco sus habitantes se llaman ya “sujetos de obediencia”, sino “sujetos de rendimiento (...).” (Han, 2017)².

Este es el caso de la economía colaborativa o la prestación de servicios a través aplicaciones móviles, que están inspiradas en el emprendimiento y la libertad. Un modelo de negocio que permite conectar a diferentes personas a través de plataformas móviles, de forma tal que un consumidor puede acceder a la prestación de diferentes clases de servicios, como los financieros, de transporte, cuidado de animales, legales, tareas domésticas, etcétera, de forma inmediata y con bajos costos de transacción en el marco del rendimiento individual de quien presta el servicio directamente al consumidor final.

Como sugiere Han, “Con el fin de aumentar la productividad se sustituye el paradigma disciplinario [relación industrial clásica (sic)] por el de rendimiento [relaciones de economía colaborativa], por el esquema positivo del poder hacer (*Können*), pues a partir de un nivel determinado de producción, la negatividad de la prohibición tiene un efecto bloqueante e impide un crecimiento ulterior. La positividad del poder es mucho más eficiente que la negatividad del

deber. De este modo, el inconsciente social pasa del deber al poder. El sujeto de rendimiento es más rápido y más productivo que el de obediencia.” (Han, 2017).

Así pues, la sociedad del rendimiento a través de estas modalidades de economía colaborativa o Empresas de Intermediación ha empezado a tener una mayor penetración en la economía mundial. Actualmente, esta modalidad de negocio representa unos 26 mil millones de dólares y cuenta con un potencial de crecimiento de más de 110 mil millones de dólares, equivalente a una tercera parte del PIB de Colombia. Por ejemplo, en 2013, para el desarrollo de aplicaciones móviles de este tipo, se destinaron en el mundo más de 1.5 billones de dólares, siendo un valor tres veces mayor a lo invertido en 2009.

Adicionalmente, una parte importante de la fuerza laboral se está vinculando a esta economía. Ya para 2015 cerca de 600 mil personas se desempeña en empleos de la economía colaborativa, de las cuales 160 mil se encuentran en los Estados Unidos.

En el caso colombiano, actualmente están vinculadas a esta modalidad de trabajo entre 20 y 25 mil personas, de las cuales cerca del 45% es considerada su actividad principal. En promedio una persona que se desempeña en este nuevo modelo de negocio obtiene ingresos entre \$2.5 millones y \$3 millones.³

La idea primordial de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los clientes. En ese sentido, siempre que estos últimos lo requieran, existirá un trabajador digital disponible.

Lo anterior conlleva a una enorme creación de valor para los clientes, dada la personalización en el servicio y la posibilidad de reducción de costos para garantizar un buen trabajo; en tanto, para las personas que prestan estos servicios –a partir del uso de una aplicación móvil–, los costos derivados de tareas como búsqueda de clientes, negociación de contratos y garantía de pago por la prestación del servicio se reducen dramáticamente.

No obstante, estas nuevas modalidades implican varios retos y la necesidad de ajustar la legislación laboral. Así, se hace necesario regular esta nueva modalidad de ocupación, a partir de la protección de garantías básicas para quienes prestan esta clase de servicios. Esto sin dejar de lado la flexibilización necesaria para estimular el crecimiento de estas modalidades de servicio colaborativo.

Es decir, los marcos de regulación existentes en la legislación laboral i.e. trabajador o contratista

² Han, Byung-Chul. *Die Müdigkeitsgesellschaft* (La Sociedad del Cansancio). Traducción: Arantzazu Saratzaga Arregi y Alberto Ciria. Editorial Herder. Barcelona, 2017.

³ Es bastante lamentable que, tanto el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación como el Ministerio del Trabajo tengan apenas cifras aproximadas respecto a esta materia.

independiente, no se ajustan de ninguna forma a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Lo anterior se debe a la naturaleza de su trabajo, por cuanto no encaja en las categorías establecidas por la ley. Es decir, las relaciones de economía colaborativa que son producto de las transformaciones sociales de disciplinarias al rendimiento y por tanto no existe subordinación o dependencia en los términos de los artículos 4°, 22 y 23 del Código Sustantivo de Trabajo, puesto que no se cumplen del todo los requisitos allí establecidos para sugerir de las relaciones colaborativas un contrato de trabajo, tampoco es posible definir que la relación entre colaborador y empresa de intermediación digital se da en el marco de la igualdad civil, inspiración de las legislaciones civiles y comerciales.

No obstante, pareciera que este tipo de relaciones tomaran algunas características de cada una de las relaciones anteriormente enunciadas. Por una parte, las personas que prestan dichos servicios lo hacen de forma discrecional, sin un horario fijo, similar en ciertos aspectos a un contratista independiente. Sin embargo, estas mismas personas reciben restricciones impuestas por las empresas intermediarias digitales (como la tarifa a cobrar), como si tuvieran componentes salariales previamente definidos en una relación de trabajo.

El desconocimiento de ello implicaría varias dificultades y potenciales abusos, tanto en el plano legal laboral –debido a posibilidades de precarización laboral–, como en la perspectiva económica, en razón a la incertidumbre regulatoria y la precarización del mercado de trabajo que se refleja en las altas tasas de desempleo e informalidad en el país.

Desde el punto de vista legal-laboral, esta nueva modalidad podría implicar un menoscabo en las condiciones de empleo, lo cual conllevaría a graves problemas de igualdad y que inevitablemente hace que estos denominados “colaboradores” no cuenten con las prerrogativas ni las garantías de otro trabajador. Bajo el sistema actual, estos nuevos empleados no tienen certeza sobre un conjunto de protecciones legales, lo cual implica que las decisiones de empleo no siempre sean adecuadas, incluso la decisión de hacer parte del sector formal.

La nueva modalidad de trabajo en una economía colaborativa impone la totalidad de los riesgos propios de la actividad sobre las personas que prestan ese servicio –que en principio no deberían asumir– y restringen sus posibilidades de ingreso y toma de decisiones⁴.

⁴ Bardey, David. *Uberización y trabajo a la demanda: una flexibilidad a priori ineficiente*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/uberizacion-y-trabajo-la-demanda-una-flexibilidad-priori-ineficien-te-51927>

Por ejemplo, una persona que presta estos servicios en principio no debería asumir en su totalidad las prestaciones sociales, dado que sus ingresos pueden fluctuar y ello no está a su alcance sino de la empresa intermediaria digital, es decir, todos los riesgos de la modalidad de negocio recaen sobre la persona que presta dichos servicios sin que ella tenga el control o toma de decisiones o posibilidades de mitigar esos riesgos. Este es el caso de muchas de las personas que prestan estos servicios pero que no tienen los medios para asegurar su protección social ante una reducción de la demanda, pues no inciden sobre el precio ni la posibilidad de incrementar el número de clientes.

Desde un punto de vista económico, la mala clasificación laboral conlleva a pérdidas de eficiencia debido a las barreras que impone para el desarrollo de estas aplicaciones. Así, limita la creación de valor de las empresas al existir incertidumbre respecto a los costos con que operarían en un futuro, lo que de cualquier forma retrasaría las posibilidades de inversión y crecimiento.

En ese orden de ideas, la transformación de las sociedades disciplinarias a sociedades de rendimiento en el marco de las economías globales inspiradas por las ideas neoliberales, constituye, potencialmente una técnica de dominación que es ajena a las relaciones industriales. Como expresa Byung-Chul Han en su libro *psicopolítica*: “El régimen disciplinario, según Deleuze, se organiza como un “cuerpo”. Es un régimen biopolítico. El régimen neoliberal, por el contrario, se comporta como “alma”. De ahí que la *psicopolítica* sea su forma de gobierno. Ella “instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente”. La motivación, el proyecto la competencia, la optimización la iniciativa son inherentes a la técnica de dominación psicopolítica del régimen neoliberal. La serpiente encarna sobre todo la culpa, las deudas que el régimen liberal establece como medios de dominación”⁵.

Por lo anterior, la incertidumbre regulatoria llevaría a pérdidas de valor para clientes, aplicaciones y trabajadores y potenciales abusos por parte de las Empresas Intermediarias Digitales a sus trabajadores o colaboradores. Por ejemplo, ante la incertidumbre laboral, una Empresa Intermediaria Digital consideraría problemático implementar un curso o programa para las personas que prestan servicios a través de la plataforma, pues ello le aumenta la probabilidad para que una juez declare la existencia de un contrato realidad y por consiguiente, de una relación laboral. Así, la actual legislación conlleva a que las personas que trabajan a través de estas plataformas reciban

⁵ Han Byung-Chul. *Psychopolitik* (Psicopolítica, Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder). Traducción: Alfredo Bergés. Editorial Herder. Barcelona, 2014.

menos apoyo, capacitación o cualquier actividad por parte de las Empresas de Intermediación Digital que puedan mejorar la calidad del servicio.

En muchos de los países donde este tipo de empresas intermediarias tienen una mayor penetración de mercado, las disyuntivas de regulación normativa se han dirimido ante instancias judiciales. Lo anterior no es aceptable debido a que las decisiones de un juez, se enmarcan dentro de la rigidez de las categorías normativas existentes; “el juez es la boca de la ley” decía Montesquieu.

Por tanto, la decisión judicial sería ineficiente: Por un lado, en caso de que se declarase que la relación sustantiva entre Empresa de intermediación digital y colaborador o trabajador digital es un contrato de trabajo puesto que cumple con los presupuestos del Código Sustantivo de Trabajo, se verían afectados los nuevos emprendimientos que se realizan a través de estas plataformas digitales en tanto los costos laborales y parafiscales derivados de las relaciones de trabajo subordinado se harían insoportables para dichas nuevas plataformas, afectando de esta forma la eventual competencia del mercado digital: premisa básica del mercado digital global.

Por otro lado, en el caso en que la decisión judicial considerase que la relación sustantiva entre Empresa de Intermediación Digital y Colaborador se da en el marco de un contrato de prestación de servicios, se proporcionaría una injusta afectación y desprotección a los trabajadores y, en cualquier caso, podrían presentarse toda clase de arbitrariedades en dichas relaciones.

Ante estas dificultades, es necesario realizar un conjunto de reformas, de tal forma que se ponderen los riesgos asumidos por las personas que prestan este servicio con los beneficios obtenidos. Igualmente, se debe realizar un balance entre las ganancias de la flexibilidad laboral con la seguridad o certeza de los trabajadores frente aspectos como ingreso o seguridad social. El presente proyecto de ley apunta en esa dirección.

Principalmente, se centra en la creación de una nueva categoría laboral, que se encuentra en una zona intermedia entre la contratación de servicios civiles y la contratación de trabajo. En esta nueva categoría se establecerá una relación nueva cuyos centros de imputación jurídica serán “Empresa de Intermediación Digital” y “trabajador digital”.

En esta nueva legislación se definen claramente las protecciones y beneficios que las plataformas móviles, en su función de Empresa de Intermediación Digital, deberán proveer a las personas que prestan los servicios y realizan el objeto social de estas últimas. En principio, estas protecciones y beneficios deberán mezclar las garantías y protección dadas a los trabajadores en el marco de una relación clásica de trabajo, con la flexibilidad de la contratación civil por prestación

de servicios atendiendo a la naturaleza de esta ocupación.

Así pues, el proyecto de ley constará de cuatro partes: i) régimen del trabajador digital; ii) régimen de seguridad social de los trabajadores digitales; iii) aseguramiento del servicio y, por último, iv) garantías de asociación a los colaboradores. Es importante advertir que estas reformas apuntan a regular las nuevas modalidades de trabajo digital. En todo caso, los empleadores cuyo modelo de negocio se siga realizando a través de una relación “fordista” o industrial clásica no podrán mutar sustituir su tipología de contratación, en la medida en que, bajo ninguna circunstancia, el presente proyecto de ley ignora o deroga el principio constitucional del contrato realidad o principio legal de la realidad sobre las formas.

2. Reformas implementadas

i. Introducción de una nueva categoría jurídica al ordenamiento colombiano: El trabajo digital económicamente dependiente.

Esta categoría se construye sobre la base de regular el vacío normativo que actualmente existe en el derecho laboral y civil colombianos en medio de los cuales se mueven actualmente las relaciones sustantivas entre las empresas de intermediación digital y los trabajadores digitales.

Así, las plataformas tecnológicas a través de las cuales se realizan diversas ocupaciones, han puesto de presente que existen nuevas modalidades de trabajo que no se ajustan a cabalidad en el modelo tradicional del trabajo subordinado del Código Sustantivo del Trabajo, como tampoco es posible encasillarlo en las modalidades civiles de prestación de servicios.

De esta manera, al ser el trabajo un principio, un valor y un derecho protegido por la Constitución Política de Colombia, se hace necesario crear una categoría funcional que construya unas garantías mínimas a este nuevo tipo de relación jurídica. Por tanto, y como se ha expuesto hasta el momento, resulta necesario incluir elementos del contrato de prestación de servicios y garantías propias del contrato laboral, para que, por esa vía, finalice la incertidumbre jurídica en que se encuentran las diferentes partes involucradas en este tipo de actividad.

Por lo anterior, en el presente proyecto de ley, se construye un arquetipo de relación jurídica cuyos centros de imputación son: en un extremo, la Empresa de Intermediación Digital y en otro, el trabajador digital. Esta relación sustantiva, al ser una nueva categoría introducida a la legislación colombiana, dista de la relación de trabajo contemplada en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio, como ya se indicó, del principio de la realidad sobre las formas.

Finalmente, esta nueva categoría denominada “trabajo digital económicamente dependiente”, está inspirada en una serie de principios que se traducen en rasgos o características de las relaciones anteriormente determinadas, a saber: la protección del servicio prestado; la proporcionalidad de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social; y, finalmente, los derechos de asociación derivados de esta relación sustantiva.

ii. Características del trabajador digital y de la Empresa de Intermediación Digital

El trabajador digital es una nueva categoría jurídica introducida al ordenamiento jurídico colombiano, cuyo objetivo es la protección de aquellas personas naturales cuya actividad económica principal está marcada principalmente por su colaboración a un la Empresa de Intermediación Digital. Es decir, que, a través suyo, se realiza el objeto social de la Empresa de Intermediación Digital; de forma tal, que el trabajador digital se vuelve pieza indispensable dentro de la cadena de valor de las mismas.

En ese orden de ideas, al ser una situación jurídica desregulada –en razón a que, como ya se ha explicado, la modalidad de relacionamiento entre la persona natural que presta el servicio y la Empresa de Intermediación Digital no es posible encasillarla a ninguna figura del ordenamiento colombiano– se hace necesario proteger ese tipo de trabajo, por irradiación de los principios constitucionales que protegen el trabajo en nuestra Carta Política.

Así pues, el trabajador digital es una persona natural que, a través de las Empresas de

Intermediación Digital, construye una actividad económica principal por cuenta propia que le permite ocuparse y mantenerse económicamente activo. Por otro lado, la Empresa de Intermediación Digital se autodenomina como aquel instrumento en el marco del mercado que acerca la oferta y la demanda a través de una aplicación o plataforma web. De esta manera, al ser un intermediario del mercado y acercar oferta y demanda, se le reconoce una cuota de dinero determinada por la prestación del servicio a la Empresa de Intermediación Digital. Esta cuota, siempre es determinada unilateralmente por dicha Empresa.

Por lo anterior, el trabajador digital, debe ser sujeto de protección del Sistema General de Seguridad Social, en el marco del reconocimiento del servicio que le presta a la Empresa de Intermediación Digital. De igual forma, es necesario garantizar la calidad del servicio a través de aseguramiento de su prestación por parte de la Empresa de Intermediación Digital, ya que, finalmente, es el trabajador digital quien realiza el objeto social de la misma.

En ese orden de ideas, es necesario que, como legisladores, respondamos a esta nueva realidad ocupacional que existe en nuestro país, protegiendo a aquellas personas que, por un motivo u otro, se encuentran en la actualidad en la informalidad y la desprotección del Estado.

Tabla 1: Roles de la Empresa de Intermediación Digital y Trabajador Digital

Roles de la Empresa de Intermediación Digital	Roles del Trabajador digital
La Empresa de Intermediación Digital sirve como plataforma para encontrar al Trabajador digital y al usuario. En ningún caso, la Empresa de Intermediación Digital asigna un trabajador digital a un usuario.	El trabajador digital tiene una condición flexible en la prestación de sus servicios personales, circunscribiéndose al momento en que así lo deseen y lo soliciten a la Empresa de Intermediación Digital según su disponibilidad, a través de la conexión a la misma.
La Empresa de Intermediación Digital podrá establecer unos requerimientos de calidad determinados de escogencia de los trabajadores digitales que serán vinculados para utilizar su plataforma. Por ejemplo: el pasado judicial o condiciones determinadas de los instrumentos a través de los cuales prestarán su servicio.	La Empresa de Intermediación Digital no tiene ninguna incidencia en la posibilidad de disponibilidad del trabajador digital a diferencia del sistema clásico de relación laboral, en la cual, en ejercicio del ius variandi el empleador fija los horarios y el lugar en el cual se presta el servicio por parte del trabajador. Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la Empresa de Intermediación Digital no pueda establecer incentivos que le permitan a los trabajadores digitales ocuparse permanentemente a través de estas plataformas como actividad principal.
La Empresa de Intermediación Digital tiene la facultad de fijar el precio por el servicio prestado por el trabajador digital a través de su plataforma web o aplicación. Ahora bien, en razón a lo anterior, también es posible fijar unilateralmente unos estándares de calidad determinados en la prestación del servicio.	La relación del servicio con la Empresa de Intermediación Digital puede ser ocasional o constante, a discreción del trabajador digital.
Tanto la Empresa de Intermediación Digital como el trabajador digital serán remunerados por la prestación del servicio a través de la plataforma de la empresa que ella misma fijará previamente en función de porcentajes por servicio prestado.	Los Trabajadores digitales son pieza fundamental del negocio de la Empresa de Intermediación Digital porque a través de estos es que se ejecuta efectivamente su objeto social.

Ahora bien, esta figura es claramente diferenciable de las demás establecidas en la legislación colombiana (Tabla 2).

Tabla 2: Diferencias con las demás figuras del ordenamiento jurídico colombiano

El trabajador Código Sustantivo del Trabajo	El contratista independiente Código Civil	El Trabajador digital (Proyecto de ley)
Subordinación Laboral y dependencia económica del empleador	Independencia técnica	Independencia jurídica y, al tiempo, dependencia económica frente a la Empresa de Intermediación Digital
Prestaciones sociales y vacaciones	N/A	N/A
Horarios fijos	N/A	No hay horarios fijos ni control sobre los mismos por parte de la Empresa de Intermediación Digital.
Ius variandi	N/A	N/A
Pensiones, salud y ARL a prorrata entre empleador y trabajador	Pensiones, salud y ARL a cargo del contratista independiente	N/A
Salario	Honorarios pactados fijos	Control del porcentaje y tarifa del servicio a discreción de la Empresa de Intermediación Digital
Estabilidad laboral reforzada	N/A	N/A
Indemnización por despido sin justa causa	N/A	N/A
Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional del empleador	N/A	Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional de la Empresa de Intermediación Digital

iii. Seguridad Social

Al ser una regulación de una nueva forma de trabajo, es importante garantizar que los trabajadores digitales cubran los riesgos propios del Sistema General de Seguridad Social. De esta forma, estarán obligados a afiliarse y cotizar en los términos del Régimen General de Seguridad Social al Sistema de Pensiones, Sistema Contributivo de Salud y Riesgos Laborales.

Ahora bien, con el objetivo de garantizar la flexibilidad propia de este modelo de trabajo, así como la protección necesaria al trabajo en términos constitucionales, se exige que el aporte a cada uno de los sistemas se haga de forma equivalente entre la Empresa de Intermediación Digital y el trabajador digital (Tabla 3).

Esto, atendiendo a la asimetría que existe entre los riesgos que cada uno de ellos asume y las posibilidades para asumirlo. Igualmente, las Empresas de Intermediación Digital a través de sus plataformas móviles, cuentan con suficiente margen para asumir por lo menos la mitad de la seguridad social debido a que sus costos fijos son bajos y cuentan con las ventajas económicas propias de las economías disruptivas, como poder de mercado y mayor margen de ganancias.

Por otra parte, esta medida apunta a mejorar la informalidad del mercado laboral. De esta manera, los trabajadores digitales se verán en mejor condición para realizar su cotización e ingresar al sistema contributivo. Asimismo, al obligar a la cotización al sistema de seguridad social, se reduce la informalidad de todos aquellos trabajadores digitales que hoy en día se encuentran desamparados del sistema integral de seguridad social.

De esta manera, esto conlleva a aliviar la presión fiscal del Estado sobre los regímenes que por naturaleza contributivos, como salud o pensiones. En otras palabras, que parte de los recursos públicos destinados al sistema de subsidios en seguridad social podrán ser mejor focalizados y destinados en la atención de las personas que no encuentran empleo o en situaciones de informalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la Empresa de Intermediación Digital deberá –necesariamente– escoger la Agencia de Riesgos Laborales a su discreción, con el fin de afiliar a todos sus trabajadores económicamente dependientes bajo el amparo de un mismo esquema de prevención y protección de riesgos laborales.

Tabla 3: Cotización a salud y pensión

	Aportantes	Salud	Pensión	ARL
Relación Laboral	Empresa	8.50%	12%	100%
	Empleado	4%	4%	-
Contratista Independiente	Empresa	-	-	-
	Contratista	12.50%	16%	100%
Trabajador Digital	Empresa de Intermediación Digital	6.25%	8.0%	50%
	Trabajador Digital	6.25%	8.0%	50%

iv. Aseguramiento del servicio

En este apartado se crea un conjunto de medidas para que las aplicaciones móviles y los trabajadores autónomos cuenten con los seguros necesarios ante cualquier siniestro. Este conjunto de medidas reduce la incertidumbre legal en la ocurrencia de cualquier accidente y otorgan un mejor marco regulatorio para la operación de las aplicaciones móviles. Así, la economía colaborativa funcionaría con el más alto nivel de protección y seguridad.

De esta forma, estas medidas apuntan a crear condiciones más seguras para los usuarios y un marco de protección legal ante cualquier accidente. En últimas, más que una medida para favorecer exclusivamente a los trabajadores digitales, se busca también que el servicio prestado permita proteger a los clientes de cualquier peligro y evitar en mayor medida los costos que implicarían, para el caso de las aplicaciones móviles o clientes, una posible demanda ante un juez.

En diferentes ciudades y estados de Estados Unidos se han empezado a implementar este tipo de medidas. En especial, el debate se ha dado luego de la ocurrencia de accidentes fatales que llevaron a los legisladores a tomar sobre la marcha medidas para la adopción de seguros por parte de los actores del modelo de negocio de economía colaborativa. En ese sentido, el presente proyecto de ley se adelanta a ello y toma una perspectiva de protección tanto a los usuarios como a los trabajadores autónomos.

v. Libertad de organizarse y negociar colectivamente

El derecho de libre asociación está garantizado por el artículo 38 de la Constitución Política en los siguientes términos:

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

De este principio se deriva el derecho de asociación y negociación colectiva establecidos en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política, y las normas de derecho colectivo del trabajo que los desarrollan. Lo cual quiere decir, que la asociación y la negociación colectiva superan el ámbito de competencias del trabajo dependiente y subordinado, al ser un mandato constitucional de aplicación directa.

En ese orden de ideas, al introducir una nueva categoría que regula los vacíos relativos a los servicios prestados por los trabajadores digitales, es necesario también dotarlos de garantías de

asociación y herramientas de negociación, bajo el reconocimiento de la desigualdad material que existe entre cada trabajador digital y su respectiva Empresa de Intermediación Digital.

De esta forma, se protege el trabajo desarrollado por los trabajadores digitales, permitiendo expresamente que se asocien frente a cada Empresa de Intermediación Digital, o a modo de gremio por servicios, de suerte que tengan toda la incidencia y poder de negociación en su ámbito de competencia o nicho de mercado.

Así pues, se le exigirá a la Empresa de Intermediación Digital que permita y provea distintas herramientas de información sobre su actividad económica y colaboradores, a fin de evitar la atomización de los trabajadores digitales.

Esta herramienta es fundamental para que los trabajadores autónomos tengan cierta capacidad de influir en sus ingresos y prestaciones sociales, así como participar en los lineamientos de las Empresas de Intermediación Digital para el correcto funcionamiento de las mismas. Con ello, se les proporciona la oportunidad de obtener una interlocución directa y colectiva en sus relaciones con las Empresas de Intermediación Digital.

Cordialmente,

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de agosto del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 082 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo* y otros honorables Senadores y honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 669 - miércoles 12 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 081 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 122 de la Constitución Política 1

PROYECTOS DE LEY

Articulado del proyecto de ley, Proyecto de ley número 078 de 2018 cámara, por la cual se regula la tala de árboles en Colombia 3

Proyecto de ley número 079 de 2018 Cámara, por el cual se modifica la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” y se dictan otras disposiciones..... 7

Proyecto de ley número 082 de 2018 Cámara, por medio de la cual se regula el Trabajo Digital en Colombia y se dictan otras disposiciones 26